

Pobreza Bienestar

un instrumento de orientación, de aprendizaje
y de trabajo para la

Lucha contra la Pobreza

Pobreza – Bienestar un instrumento de orientación, de aprendizaje y de trabajo para la lucha contra la pobreza

Impressum

Editor:

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE),
3003 Berna

Autores:

Este cuaderno fue elaborado por Monika Egger y Ernst Gabathuler bajo la dirección de Jean-François Bürki. Su elaboración fue seguida por el grupo de trabajo interno «Lucha contra la pobreza, *empowerment* y desarrollo social».

Gráficos: PUNKTUM Silvia Brüllhardt, Berna

Fotografía: Silvia Kamm-Gabathuler, Zurich

Tipografía: Typopress Bern AG

Traducción: Benito Salgado, Berna

Tirada: 2000

ISBN: 3-905398-70-2

Nota:

Esta publicación existe asimismo en inglés, alemán y francés.

Distribución: COSUDE, Sección desarrollo social, 3003 Berna

Homepage: <http://www.cosude.admin.ch>

© COSUDE 2000

Prólogo

Tras cuarenta años de considerables esfuerzos en materia de desarrollo y a pesar de notables éxitos, tenemos que constatar que no se han alcanzado los objetivos y que más de la quinta parte de la población mundial lucha por la supervivencia en condiciones incompatibles con la dignidad humana. Este fracaso nos debe interpelar. ¿La lucha contra la pobreza no está en el centro de nuestra misión? En todo caso, la pobreza constituye un escándalo ya que su erradicación sería posible en un mundo en el que muchos conocen la abundancia e incluso el derroche.

Nosotros – la COSUDE, sus colaboradoras y colaboradores y muchos otros – combatimos la pobreza porque es nuestro mandato y convicción. Si tal comportamiento parece indispensable y normal, nada más simple que rebelarse concretamente y luchar contra la pobreza de gente que al inicio nos es extraña. Esta lucha requiere, además de la actitud adecuada y de una buena dosis de coraje y de tenacidad, métodos profesionales e instrumentos eficaces.

Hacer desaparecer la pobreza erradicando sus causas, sería una empresa que no podría llevarse a cabo en la armonía. Ello sólo se puede lograr en un combate contra ciertas costumbres y contra la apatía, contra resistencias interiores y exteriores. Por esa razón, el término general empleado en este cuaderno es «Lucha contra la pobreza». Esta formulación – que también encaja bien en otras lenguas – evita, por otra parte, el riesgo de minimizar el fenómeno de la pobreza en sí y la importancia de combatirla.

Consciente de esta problemática y de las causas que la originan, la COSUDE ha trabajado mucho desde 1995 para mejorar sus políticas e instrumentos de trabajo en la materia. En su afán de eficacia, nuestra Dirección completó en marzo del 2000 su política de desarrollo social mediante directivas de aplicación de las que un objetivo es: **«El personal de la COSUDE mejora constantemente sus conocimientos, su «know how» y su compromiso... Para el personal de la COSUDE, se trata de desarrollar sus conocimientos básicos sobre la pobreza, su capacidad de análisis, su conocimiento de métodos y sus aptitudes sociales (empatía, involucramiento y comportamiento)»**. Este cuaderno constituye un instrumento destinado a todos/as los/as colaboradores/as de la COSUDE, que debe contribuir a orientarnos frente a este problema complejo, ayudarnos a aprender y a enseñar con conocimiento de causa, a ser activos y a cumplir mejor nuestra misión.

La principal característica de este cuaderno **«Pobreza – Bienestar»** es que toma muy en serio la pluralidad cultural de este mundo, la importancia de los pobres y un indispensable cuestionamiento: la idea no es hacer subir a los pobres a un camión sobrecargado, sino inducirles a conducir su propio vehículo. En esta óptica, no se trata de suministrar las soluciones y las recetas ya hechas. Nosotros debemos, incluso, oponernos a ese tipo de aspiración. La función de este cuaderno temático es incitar a los/as lectores/as a interesarse de cerca por la especificidad de las situaciones y de las personas que las viven y a hacer de la lucha contra la pobreza un trabajo a la medida invirtiendo los roles. Para ello, existen tantas vías posibles como concepciones del mundo y de la vida, vías que no necesariamente conducen a Berna y que tienen cada una su propio punto de partida y de llegada. Además, les corresponde a quienes las recorren escoger la cadencia de su progresión. En efecto, no se trata de nuestro desarrollo, sino del suyo, del de nuestras contrapartes según sus aspiraciones y sus opciones. Nosotros no pretendemos y no podemos ser sino un apoyo para ellas.

Jean-François Giovannini, Director suplente de la COSUDE

Abreviaturas

CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
COSUDE	Agencia para el Desarrollo y la Cooperación del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE)
CD	Cooperación al Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
G7	Grupo de los siete países más ricos – Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido
IDH	Indicador del desarrollo humano
IDS	Institute of Development Studies (Sussex)
IPH	Indicador de la pobreza humana
OCDE	Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PEMA	Planificación, Evaluación, Monitoreo y Aplicación

Sumario

Introducción	6
La pobreza es un fenómeno complejo	8

Parte I: Orientación

	Punto de vista de los pobres	Punto de vista de los donantes	
Comprensión	Vivir la pobreza	Aprender la pobreza	12
Indicadores	Indicadores de los pobres	Indicadores de las organizaciones de desarrollo	24
Estrategias y enfoques de solución	Estrategias y enfoques de solución endógenos	Estrategias y enfoques de solución exógenos	28

Lucha contra la pobreza en la COSUDE	36
--------------------------------------	----

Parte II: Procedimiento

Lucha contra la pobreza en el ciclo PEMA	Informe sobre la pobreza	40
	Planificación	45
	Monitoreo	51
	Evaluación	54

Resumen	59
---------	----

Introducción

La lucha contra la pobreza constituye, explícita o implícitamente, el motor de la cooperación al desarrollo. Un mundo sin pobreza haría superflua la ayuda al desarrollo, supuesto del que se partía en los años sesenta y a principios de los setenta.

Tres décadas de lucha contra la pobreza se han traducido en éxitos en numerosas regiones del Tercer mundo, mientras que en otras, especialmente en los países subsaharianos, en general aumentaba el empobrecimiento o se acentuaba aún más el abismo entre pobres y ricos en el interior de un país o región determinada.

Por lo general, en los últimos treinta años se ha agrandado el foso entre las poblaciones que viven en la riqueza o el bienestar y las que viven en la pobreza. Las estadísticas indican que el número de pobres absolutos en el Tercer mundo ha ido aumentando constantemente hasta alcanzar hoy 1,3 millardos de personas.

En el plano internacional, los principales protagonistas de la lucha contra la pobreza son el Banco Mundial, las organizaciones de las Naciones Unidas y los 21 países donantes bilaterales agrupados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE). En su trabajo, estas tres grandes instituciones no siempre han sabido complementarse mutuamente, al contrario, a menudo han competido entre sí. Pero en febrero de 1998, el CAD/OCDE, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convinieron en una lista de 21 indicadores claves para medir el proceso de desarrollo. Este acuerdo sobre la noción de «desarrollo» es importante para la lucha contra la pobreza.

Suiza ha encontrado su puesto en el ámbito de la cooperación internacional y ha definido su rol: considera la lucha contra la pobreza como una misión central de su propia cooperación internacional. Para nuestro país, se trata de mejorar aún más la eficacia y la coordinación internacional en este campo.

En 1998, la COSUDE hizo el balance sobre el criterio de pobreza en sus programas y proyectos en forma de un análisis transversal de las actividades de lucha contra la pobreza y del *empowerment*. Los resultados de este análisis sirvieron para formular la política de la COSUDE para el desarrollo social, aprobada en enero de 1999. La lucha contra la pobreza constituye una medida central para la promoción del desarrollo social. En el futuro, será esencial elevar la eficacia de esta lucha.

La COSUDE establece una jerarquía en sus objetivos de lucha contra la pobreza que va desde la lucha contra los síntomas hasta la lucha contra las causas: no aumentar la pobreza, mitigarla, reducirla y eliminarla/erradicarla. En el fondo de la problemática, estos objetivos requieren un vasto catálogo de medidas a todos los niveles. Los niveles de intervención son a nivel micro, meso y macro (hogar, colectividad, Estado). El trabajo de lucha contra la pobreza se interesa, además, por los sistemas de valores, las condiciones marco, los roles, los procesos sociales y la percepción que al respecto tienen los pobres.

Sus instrumentos PEMA (Planificación, Evaluación, Monitoreo y Aplicación) proporcionan a la COSUDE un método de trabajo que ya ha dado pruebas de su eficacia y que también se presta para las actividades de lucha contra la pobreza.

Objetivos y estructura

Esta publicación ha de entenderse como un instrumento de orientación, de aprendizaje y de trabajo. Está dividida en dos partes: la parte I presenta el contexto en el que se desarrolla la pobreza, mientras que la parte II trata del procedimiento de la COSUDE para combatir este mal. Además, hemos salpicado la segunda parte de ejemplos del trabajo efectuado por la COSUDE en este campo. Dichos ejemplos nos dan una visión de cómo se aborda la pobreza y se acomete la lucha contra la pobreza en la práctica y aclaran problemas y enfoques de solución que se presentan a las colaboradoras y a los colaboradores de la COSUDE en su trabajo cotidiano. Los ejemplos ilustran aspectos de la lucha de la COSUDE contra la pobreza en Burkina Faso, Madagascar, Bangladesh, India, Paquistán y en Nepal.

La parte I presenta las dimensiones y concepciones, las experiencias con la pobreza y las estrategias de lucha contra la pobreza. Paralelamente, desarrollamos las dos visiones sobre la pobreza y la lucha contra la pobreza: las páginas de la izquierda expresan el punto de vista de los pobres; las páginas de la derecha el de las instituciones de cooperación al desarrollo en su rol de «donantes»¹ y de «expertos». Estas últimas reflejan nuestra manera habitual de considerar la pobreza mientras que la visión de los pobres nos es ajena. Al final de cada capítulo, los dos puntos de vista dan lugar a conclusiones en forma de ensamblaje de elementos. Este método de argumentación paralela exige un mayor esfuerzo de la parte de nuestras lectoras y de nuestros lectores, sin embargo debería ayudarles a comprender mejor su propia percepción de la pobreza y sus propias experiencias con la pobreza y la lucha contra la pobreza.

El capítulo «La lucha contra la pobreza en el seno de la COSUDE» constituye una transición entre la parte I y II.

La parte II trata de la lucha contra la pobreza en el ciclo PEMA, haciendo especial énfasis en el informe sobre la pobreza (*poverty assessment*) como instrumento importante de planificación.

Este instrumento de orientación, de aprendizaje y de trabajo culmina con un breve resumen.

Este documento se propone hacer la síntesis de las dos visiones y proporcionar, así, una percepción de la pobreza que englobe de igual manera el punto de vista de los pobres (afectados por la pobreza) y el de las instituciones de desarrollo (donantes). De este doble punto de vista, hacemos nuestro principio de lucha contra la pobreza tal como está definido en la política de la COSUDE para el desarrollo social.

¹ Aunque el término resulta problemático (autocomplacencia y paternalismo), lo utilizamos. Mantenemos, no obstante, la distancia autocrítica necesaria.

La pobreza es un fenómeno complejo

La pobreza es un fenómeno complejo que condiciona la vida del individuo afectado y de su sociedad. Cuando la cooperación al desarrollo interviene para combatir este flagelo, se enfrenta con sistemas muy complicados de cuyas implicaciones e interdependencias debemos ser muy conscientes. El inventario y la presentación esquemática de estos elementos ayudarán a la lectora y al lector a comprender los respectivos roles y a situarse frente a esta problemática. Esta vista de conjunto servirá asimismo de orientación en la lectura de este instrumento de trabajo.

El siguiente esquema es válido a nivel local, nacional, regional o global. Los elementos mencionados y sus múltiples correlaciones se deben tomar en cuenta a todos los niveles.

A continuación, los principales elementos de ese sistema:

Filtros: todos/as nosotros/as, que estamos confrontados/as con la pobreza, la percibimos en primer lugar de manera subjetiva, aunque no lo queramos admitir. Esta percepción es determinada por la experiencia y conocimientos previos respectivos. En ese sentido, los elementos del siguiente esquema dan lugar a diversas interpretaciones y su importancia difiere según los valores personales, las condiciones marco y los roles. Pero, de lo que sí podemos estar seguros es que todos los elementos del esquema y sus interacciones influirán consciente o inconscientemente en la manera de percibir el fenómeno.

Sistema de valores: nuestro sistema de valores personal y el de la sociedad en la que vivimos se sitúa en alguna parte entre valores locales o «tradicionales» y globales o «universales». Los actores concernidos interpretan las condiciones marco predominantes y su dinámica en función de su sistema de valores. Los sistemas de valores están sujetos al espíritu de la época y cambian continuamente. Este cambio también es influenciado por las condiciones marco. Así, pues, existe una fuerte interacción entre la evolución del sistema de valores y la de las condiciones marco.

Roles: todo el mundo está preocupado por la pobreza, ya sea como «pobres», rol poco probable en lo que a nosotros se refiere, como «combatientes contra la pobreza» o como «beneficiarios/as» que sacan partido de una situación de pobreza. El problema se agrava porque muchas personas desempeñan varios roles, lo que hace frecuentes e inevitables conflictos de intereses. En base a nuestro sistema de valores, reaccionamos ante los cambios de las condiciones marco que nos afectan reexaminando y redefiniendo continuamente el margen de maniobra del que disponen los diversos actores (roles). Las dificultades surgen cuando un actor sale de su rol habitual.

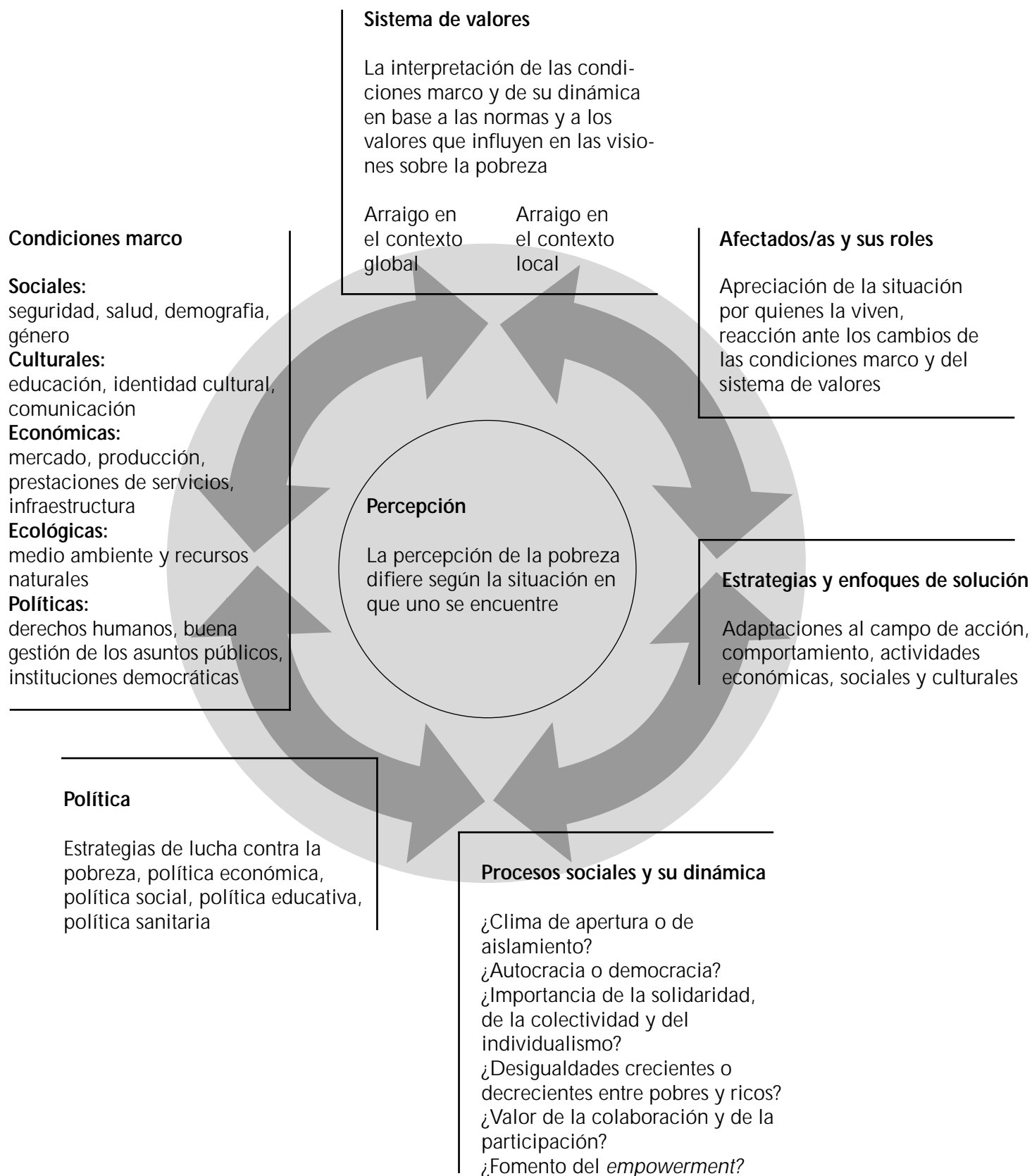
Estrategias: las poblaciones directamente afectadas, desarrollan su propia estrategia (endógena) para resolver su situación de pobreza, en función de las ideas que tengan sobre cómo lograrlo. Los «pobres» elaboran, por ejemplo, «estrategias de supervivencia»; en nuestra calidad de «profesionales del desarrollo», elaboramos «estrategias de lucha contra la pobreza», y en calidad de «aprovechadores/as» estrategias para la salvaguarda o el incremento del bienestar. También aquí puede haber interferencia o colisión de diversos roles entre sí. En fin, se desarrollan estrategias a fin de modificar, mantener o consolidar la distribución de los roles.

Procesos sociales: éstos reflejan los intereses opuestos y las relaciones de poder entre los distintos miembros de la sociedad. Un proceso social está marcado sobre todo por los roles que desempeñan los individuos según el género, la edad, la religión o la raza. ¿El clima social se caracteriza por un espíritu de apertura, de cooperación y de tolerancia? ¿En qué dirección van estos procesos? Dichos procesos se sitúan en una espiral de tensión que se modifica constantemente y que condiciona en gran medida las condiciones marco y la dinámica de su cambio.

Políticas: los procesos sociales desembocan en distintas políticas que reflejan las relaciones de fuerza en la sociedad. Cada política influye en la problemática de la pobreza, favoreciendo u obstaculizando la lucha contra la pobreza. Según la situación, las políticas adoptadas por instituciones o sectores sobre temas determinados pueden reforzarse, debilitarse o neutralizarse mutuamente.

Condiciones marco: en un permanente proceso de negociación social se fijan condiciones marco más o menos favorables a los pobres y a la lucha contra la pobreza. Desde hace algunos años, este proceso de negociación se aleja cada vez más de la base, pasando del nivel local al nivel regional y del nivel nacional al global. Las comunidades locales tienen cada vez menos oportunidad de influir en sus condiciones marco. Sus distintos componentes están íntimamente relacionados y se influyen mutuamente: la producción y el mercado que por su parte atentan contra los recursos naturales o la política social que incide directamente en el estado de pobreza de los individuos.

Elementos de la situación de pobreza y sus interacciones



Parte I

Orientación

Comprensión: Vivir la pobreza

Cuando Ud. vio a un pobre la última vez, ¿habló con él? ¿habló con él sobre su situación? Para la gente acomodada, es difícil ir al encuentro de personas que viven en la pobreza y evocar con ellas su situación, no sólo por razones prácticas, sino a causa de la situación tan diferente en que uno se encuentra. A menudo, uno se siente impotente y desconcertado. Ahora bien, lo que nos desconcierta son, por una parte, las dimensiones enormes del problema y la tragedia humana que representa y, por otra parte, el hecho de que uno nunca o muy poco haya sufrido en carne propia lo que es la pobreza. Para superar este sentimiento de impotencia y de desconcierto, tendemos a transponer el problema a un nivel más elevado y más abstracto, olvidando así el destino de personas, de familias y de colectividades prisioneras de situaciones inextricables que a veces hacen renunciar a toda esperanza.

Cuando en nuestra calidad de colaboradoras y colaboradores de la cooperación al desarrollo nos ocupamos de la pobreza, no se debe eludir su confrontación. Cuanto más directa sea esta confrontación – que por lo demás también es posible donde nosotros y debería comenzar aquí – más viva y comprensible nos aparecerá la pobreza.

Retrato 1: Enfermedad – muerte – endeudamiento – pobreza

Hace cinco años, la familia Razafy vivía de lo que producía su propia explotación cuando su hijo falleció de una enfermedad a la edad de 28 años. El hijo dejó una mujer y tres hijos de corta edad. Para guardar las apariencias, los padres conjuntamente con la viuda, tuvieron que organizar funerales dignos de su rango. Pero, los graneros estaban más o menos vacíos (faltaban tres meses para la cosecha) y la familia se vio obligada a recurrir a un prestamista. El tipo de interés se fijó a 70% y la duración del préstamo a cuatro meses. La familia pudo reembolsar el préstamo a tiempo, pero tuvo que vender la mitad de la cosecha de arroz. Al faltar la principal mano de obra de la familia, tuvieron que contratar jornaleros para cultivar los campos de arroz. Para cubrir los nuevos costos, la familia vendió arroz en un momento en que los precios estaban muy bajos. A pesar de todas las medidas para economizar el cereal, las reservas se agotaron después de cuatro meses. Un vecino se ofreció a abastecer la familia con el arroz necesario hasta la próxima cosecha. Como prometido, se devolvió el arroz prestado. Pero, la provisión restante era tan escasa que la familia tuvo que vender un campo de arroz mediano para comprar arroz barato y cubrir los salarios de los jornaleros. Esta funesta situación se repitió año tras año, de manera que en tres años la explotación familiar de campos de arroz se redujo a la mitad. Entonces, la familia renunció a los jornaleros. Entretanto, el padre, ya viejo, y la viuda cultivaban una parte de los campos de arroz; la otra parte había sido arrendada. Como ya no tenían las fuerzas suficientes para cultivar los campos de arroz como era debido, surgieron los primeros signos de pobreza. En ese momento la cosecha de arroz era suficiente para alimentar a la familia durante tres meses. Los hijos mayores y la madre empezaron a trabajar para vecinos acomodados de manera que se privó a los niños de escolaridad. Se arrendó el resto de los campos de arroz ya que la demanda de trabajo asalariado se limitaba a los trabajos de cultivo (preparación y plantación de los campos de arroz). Poco antes de morir el padre, la viuda vendió de nuevo campos de arroz. Su pregunta: ¿Qué futuro tienen mis hijos?

Comprensión: Aprender la pobreza

No existe una definición universal de la pobreza. Así como la pobreza moldea de mil maneras la vida cotidiana de quienes la padecen, también se dan descripciones muy variadas de sus múltiples dimensiones. Pero lo que ha predominado hasta hoy, es el **punto de vista exterior de los actores** de la lucha contra la pobreza.

En principio, se distinguen las siguientes concepciones o acepciones de la pobreza:

- el **enfoque unidimensional, puramente cuantitativo** que se expresa exclusivamente en cifras (ingresos, consumo de calorías),
- el **enfoque multidimensional cualitativo** que toma en cuenta criterios socioculturales (p. ej., participación en la vida social).

Además, se distingue:

- el **umbral de pobreza absoluta**: a este límite se confiere un valor determinado. El Banco Mundial considera pobres a quienes disponen de menos de 1 dólar para cubrir sus necesidades cotidianas. Es la definición más utilizada en el mundo, ya que permite comparaciones internacionales, pero también la más restringida,
- la **pobreza relativa revela las disparidades sociales**: aquí se consideran los recursos disponibles y se examina su distribución. Se trata, p. ej., de comparar los ingresos del quinto (20%) más pobre con los del quinto (20%) más rico de una población determinada.

Por otra parte, en la percepción de la pobreza distinguimos:

- el **concepto subjetivo de pobreza** que se funda en los valores y en las preferencias personales y colectivas, condicionados por la cultura de las personas afectadas. Esta percepción de la pobreza implica una elección, una jerarquía y una apreciación según la necesidad individual,
- el **concepto objetivo** que se basa en normas y criterios de especialistas. Los 21 indicadores claves desarrollados por la OCDE, el Banco Mundial y el PNUD para medir el proceso de desarrollo son un ejemplo de enfoque objetivo.

Otras concepciones de la pobreza examinan sus causas. Dichas concepciones distinguen dos tipos de privación o carencia:

- el **enfoque fisiológico** examina la cobertura de las necesidades básicas (ingreso, alimentación, ropa, vivienda),
- el **enfoque sociológico** analiza los perjuicios causados por las desigualdades estructurales como el acceso a la tierra, al crédito y a los servicios. Aquí, las causas de la pobreza yacen en la repartición de los poderes en el seno de la sociedad, en la manera de gobernar y en las condiciones macroeconómicas². La promoción del *empowerment* y de la participación de los pobres son elementos importantes de este enfoque.

En la realidad, resulta imposible delimitar claramente las diferentes concepciones.

² UNDP, *Review of Poverty Concepts and Indicators*, Renata Lok-Dessallien, 1999.

Retrato 2: Cuando la pobreza lleva al desprecio de sí mismo

Joseph, de 34 años, es analfabeto y padre de siete niños. Las posesiones de la familia se limitan a algunos campos, cultivados por su esposa Edline. Para mantener a su familia, Joseph efectúa trabajos ocasionales mal remunerados. Joseph y Edline se esmeran por sacar adelante a su familia. Seis meses después de la última cosecha, fuertes especulaciones en el mercado hicieron subir desmesuradamente el precio de los alimentos básicos. Como consecuencia, el ingreso de Joseph no bastaba para comprar los alimentos para los suyos. Por otra parte, los cultivos de Edline aún no estaban maduros. Los niños se quejaban y los padres reñían. De noche, Joseph salía a los campos de otros habitantes del pueblo y allí desenterraba manioka para su familia. Cuando su esposa le preguntaba sobre la procedencia de la manioka, él pretendía que la había ganado con su trabajo o que se la habían regalado unos amigos. Como los precios seguían elevados, Joseph salía de noche más a menudo y sus incursiones de hurto se extendieron a los campos de los pueblos vecinos. A veces, escondía su botín en un matorral para buscarlo en los días siguientes en pequeñas cantidades. En sus incursiones nocturnas, Joseph no sólo tenía miedo y mala consciencia, sino que también comenzó a odiarse y a aborrecerse a sí mismo.

Los habitantes de un pueblo cercano, alarmados por esos hurtos regulares, montaron guardia de noche. Lo atraparon robando y lo golpearon a muerte.

Retrato 3: Los pobres como rehenes de los ricos

El silencio reina en Léré. Sus habitantes están reunidos en la parte alta del pueblo. Desde hace varios años, los habitantes se enferman con frecuencia de graves diarreas. Recientemente ha muerto otro niño. Los habitantes del pueblo han tomado la iniciativa e invitaron a una organización no gubernamental (ONG) para discutir sobre la construcción de conductos de traída de agua. Tras dos horas de acalorada discusión, se interrumpe la reunión sin ningún resultado. Los representantes de las dos principales familias del pueblo, que desde hace tiempo se disputan la hegemonía, no han podido llegar a un acuerdo sobre la contribución de la población exigida por la ONG. Los representantes de las otras familias se retiraron de la discusión. Algunos dependen fuertemente de estas dos familias rivales, ya sea como obreros temporeros, granjeros o deudores. Evitan, pues, intervenir en sus disputas.

Como a menudo en otras ocasiones anteriores, esta iniciativa no tiene éxito. La misma razón impidió la construcción de una escuela, el mejoramiento de la carretera de acceso y el establecimiento de reglas para una mejor utilización del agua en los cultivos en terrazas. Los más pobres son los más perjudicados. Para ellos, problemas de salud, breves periodos de sequía o precios de mercado desfavorables pueden tener fatales consecuencias.

Retrato 4: Un ostracismo que termina en la miseria absoluta

René y Tina crecieron en pueblos vecinos. René es hijo de buena familia, pero Tina pertenece a la clase social más baja. Se casaron contra la voluntad de sus familias. A René lo desheredaron y lo excluyeron de su clan. La pareja se estableció en el pueblo de Tina, pero instigados por la familia de René, todos la rechazaban. Después de algunos años – Tina y René tienen mientras tanto dos hijos – la joven familia tuvo que abandonar el pueblo para substraerse a las condiciones de vida insoportables. Se mudaron a la ciudad, esperando que el anonimato de la ciudad les protegiera un poco. Pero la ausencia de relaciones sociales hizo, allí también, la vida más difícil. René comenzó a beber. Tina mantiene a su familia prostituyéndose. Hoy, Tina vive sola con sus dos hijos y no sabe dónde se encuentra René. Sus únicas posesiones son algunos cartones y un poco de plástico que le sirven para construir cada noche un refugio provisorio. Sus hijos y ella viven de la mendicidad y de los desechos de los ricos.

La mejor manera de comprender la realidad de los pobres es examinar sus **condiciones de existencia** (*livelihood*) – un conjunto de parámetros cuantitativos y cualitativos que caracterizan una vida desde el nacimiento hasta la muerte. Este enfoque intenta identificar varias dimensiones de la pobreza para integrarlas en una perspectiva global. Recabar esos datos cuantitativos y cualitativos constituye un largo y arduo trabajo.

La pobreza no se puede considerar aisladamente; pues interactúa con otros fenómenos sociales como

Desigualdad (<i>inequity</i>)	La desigualdad es el resultado de una repartición injusta en el seno de un grupo de población determinado. Los pobres no tienen la parte que les debería corresponder.
Vulnerabilidad (<i>vulnerability</i>)	Un ser humano puede ser vulnerable a causa de su raza, religión, sexo o edad.
Exclusión (<i>exclusion</i>)	El grado de exclusión social constituye un elemento determinante de la pobreza.
Subdesarrollo (<i>underdevelopment</i>)	La noción de pobreza se refiere al individuo. El subdesarrollo es el conjunto de las pobreza individuales.

Puntos de vista de una selección de organizaciones de desarrollo

A continuación, una sinopsis de las concepciones sobre la pobreza de ciertos actores multilaterales importantes de la cooperación al desarrollo:

Organización	Concepción de la pobreza	Indicadores
Banco Mundial	La pobreza es una situación de penuria. Principal criterio de comparación: ingreso necesario para asegurar el alimento de base.	Para el Banco Mundial, el umbral de pobreza absoluta está en 1 USD por persona y por día
PNUD (IDH, IPH)	La pobreza significa falta de aptitudes en los cuatro campos esenciales: ingreso, alimentación, salud y formación.	Indicador del desarrollo humano (IDH) Indicador de la pobreza humana (IPH)
OCDE /CAD	La pobreza es esencialmente un problema económico. Últimamente en el seno de los países de la OCDE, se manifiesta cada vez más un consenso sobre el carácter multidimensional de la pobreza.	El CAD utiliza cuatro indicadores: 1. Umbral de pobreza del BM 2. <i>Poverty gap ratio</i> para medir la gravedad de la pobreza 3. Grado de desigualdad: parte del quinto más pobre de la población en el ingreso global 4. Subalimentación: insuficiencia de peso de los niños menores de 5 años

Retrato 5: Pobreza en el país más rico del mundo

Tras divorciarse de Tim, Sabine se quedó con sus tres hijos en la casa que había comprado con su marido. La especulación originó una caída de los precios en el mercado inmobiliario. El capital invertido en la casa por el antiguo cónyuge se redujo fuertemente. Provisionalmente, Tim se quedó sin trabajo. El banco rescindió el crédito y la casa se vendió en subasta forzosa. Tras la venta de la casa, a Sabine y a Tim les quedaba una deuda de varios miles de francos. Pese a haberse mudado a una vivienda más económica, Sabina se vio obligada a recurrir a la asistencia social. Cada semana, tenía que presentar un presupuesto para el hogar y el funcionario de servicio le exigía cortes drásticos en los gastos. Fue necesario vender el auto. Sabina tuvo que renunciar a toda manifestación cultural y a sus suscripciones de periódicos. Más tarde también tuvo que suprimir las salidas dominicales, el café en el restaurante en el encuentro semanal con sus amigas y los gastos para las actividades de ocio con sus hijos. Sabine se sentía cada vez más marginada. Al inicio intentaba, por vergüenza, ocultar su pobreza y paulatinamente perdió el contacto con su familia y con sus amigos y amigos.

Sabine ve su futuro con pesimismo. Antes de su matrimonio, sólo había ejercido la actividad profesional durante tres años. Los tres hijos van a la escuela primaria o al jardín de infancia y pasarán muchos años antes de que puedan integrarse en el mundo del trabajo. A Sabine le cuesta mucho encontrar el equilibrio entre avances para alimentos, prestaciones sociales e ingresos por trabajos ocasionales. Tiene mal aspecto y se enferma a menudo.

Retrato 6: Los terroristas en traje y corbata

Tras la independencia, muchos granjeros europeos abandonaron el país y regresaron a sus países. Sus tierras, como muchas otras, pasaron al Estado y recibieron el estatus de «*domaine public de l'Etat*», y son administradas por el «*Service des domaines*». Según el derecho del suelo tradicional y moderno, los autóctonos pueden, mediante el cultivo de dichas tierras, adquirir el derecho de usufructo y de posesión. Sin embargo, los procedimientos administrativos para lograrlo son largos y turbios. Es por ello que los habitantes de los pueblos suelen negociar entre ellos las cuestiones ligadas al derecho del suelo; procedimiento que favorece a las familias influyentes. A pesar de ello, los campesinos menos ricos también quedaban satisfechos y en general se respetaba lo que se había convenido.

Pero las tierras que pertenecen al «*domaine public*» se pueden vender a privados. Así, pues, un día llegó al poblado de Chuy un señor de la ciudad y les presentó a los campesinos un título de propiedad sobre gran parte de las tierras que cultivaban desde la partida de los granjeros europeos. El recién llegado exigió a los campesinos que se fueran después de la cosecha y que buscaran otro lugar para establecerse. Los campesinos y sus familias se negaron a cumplir sus exigencias. En la época de la cosecha, llegaron al pueblo hombres armados y de nuevo ordenaron a los habitantes que abandonaran la tierra. Hubo disparos y un campesino fue herido gravemente. El poblado siguió recibiendo regularmente este tipo de «visitas». La denuncia de los campesinos ante el tribunal no dio ningún resultado. Los periodistas que informaban sobre los acontecimientos recibieron amenazas anónimas. La organización de desarrollo que trabajaba en la región no quiso ocuparse de este problema.

Banco Mundial

El Banco Mundial es una de las principales instituciones que se ha fijado como objetivo la lucha contra la pobreza. Regularmente, elabora objetivos cuantitativos. En su Informe sobre el desarrollo en el mundo de 1990, se proponía, por ejemplo, reducir en el año 2000 el número de pobres a 825 millones. Hoy día, 1,3 millardos de seres humanos viven en la pobreza absoluta.

El Banco Mundial elabora informes sobre la pobreza (*poverty assessments*) por país; que deben reflejar lo más exactamente posible la situación de pobreza del país considerado. Estos informes aportan datos sobre las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los pobres? ¿Cuántos pobres hay? ¿Dónde viven? ¿Cuáles son sus fuentes de ingreso? ¿Cómo se ha desarrollado la pobreza?

El principal indicador del Banco Mundial es el umbral de pobreza (*poverty line*). El Banco Mundial considera que esta medida de la pobreza absoluta (límite de 1 USD por día) es importante para orientar su lucha contra la pobreza. Este indicador permite seguir la evolución de la pobreza y adaptar en consecuencia los objetivos de los programas de lucha contra la pobreza. ¿La pobreza ha disminuido? ¿Dónde están las zonas de pobreza? ¿Cómo afecta la pobreza a ciertos grupos de la población? Para el Banco Mundial, es importante trabajar con datos comparables.

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). En diciembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptaron conjuntamente un instrumento operacional para la lucha contra la pobreza, titulado *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*. Este documento fue difundido por Internet con el fin de proceder a una vasta consulta. Es la primera vez que el FMI y el Banco Mundial conciben en común un documento de referencia para la lucha contra la pobreza. Dicho documento debe orientar a los países en desarrollo en la elaboración de su estrategia anti-pobreza. El criterio de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza es un nuevo requisito para la concesión de créditos del FMI y del Banco Mundial, sobre todo en lo referente a las medidas a adoptar en el marco de la iniciativa para el desendeudamiento de los países en desarrollo más pobres, muy endeudados (iniciativa PPTE).

Este documento común contiene los tres elementos siguientes:

1. **Comprender la pobreza** – *Understanding the nature and locus of poverty*
¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde viven? ¿Con qué ingresos cuentan? La pobreza se aborda aquí en una perspectiva multidimensional que abarca tanto aspectos materiales – ingreso consumo, salud pública y acceso a la educación –, como sociales – discriminación sexual, falta de seguridad, impotencia o exclusión.
2. **Eficacia de los programas** – *Choosing public actions that have the highest poverty impact*. Se debe apoyar aquellos sectores que más contribuyan a superar el estado de pobreza, sobre todo el sector para el desarrollo social, desarrollo rural, infraestructuras y política del empleo.
3. **Indicadores de pobreza** – *Selecting and tracking outcome indicators*. Para medir la eficacia de los programas de lucha contra la pobreza se deben elaborar indicadores de pobreza que faciliten un monitoreo regular de dicha lucha. Los objetivos y la elección de los indicadores tienen en cuenta el contexto y la especificidad del país considerado y se definen con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

Retrato 7: Pobreza en período de transición

Olga trabaja en una fábrica de la industria automotriz en el turno de día. Iwar, su esposo, trabaja en el taller de pintura de la misma fábrica. A menudo, también trabaja en el turno de la noche. Ambos niños van a la guardería del Estado mientras la madre trabaja. El ingreso de la pareja cubre ampliamente las necesidades fundamentales y de vez en cuando también les permite disfrutar de algunos placeres. La familia posee un automóvil y le gusta dar vueltas con él, visitar parientes y conocidos, ir al zoológico o a un parque de diversiones. Tras el cambio de la situación política, la fábrica cerró sus puertas. Olga e Iwar – como el resto de la plantilla, unas 600 personas – se quedaron sin trabajo. Al principio los niños estaban felices de poder estar más tiempo con sus padres. Pero en la familia reinaba un ambiente sombrío. La indemnización de paro apenas cubre las necesidades vitales de alimentos, ropa y vivienda. Ya no tienen con qué comprar gasolina para el auto y, al cabo de tres meses, la pareja vende el apreciado auto. La mayor parte del tiempo, la pasan en casa. De vez en cuando la oficina de empleo los llama para trabajos ocasionales. El programa de empleo del Estado no les encuentra ningún nuevo empleo, ya que en la región se están cerrando otras fábricas. Iwar bebe cada vez más, pierde su autoestima y se enferma. Tras un año de paro común, Olga administra cuidadosamente lo que la familia recibe de la asistencia social, pero no se hace ninguna ilusión. Su lema es renunciar y privarse aún más; se han empobrecido. En la región, Olga no ve ninguna perspectiva para ella ni para su marido. Como su marido está enfermo, descarta toda posibilidad de mudarse a otra región como muchos de sus antiguos colegas de trabajo. Olga se ve agotada y enferma. Sin embargo, concentra toda su energía en la crianza y educación de sus dos hijos para que un día puedan marcharse a una región más próspera.

Sistema de Las Naciones Unidas

En varias de sus grandes conferencias de los años 90, Las Naciones Unidas hicieron énfasis en que la lucha contra la pobreza constituye una misión central de la comunidad internacional y en algunas conferencias publicaron objetivos cuantitativos que ponen de relieve la gravedad del problema.

1990	Conferencia de Las Naciones Unidas sobre los países menos avanzados (PMA)	0,15% del PNB se debe consagrar a medidas en favor del desarrollo de los PMA.
1992	Conferencia mundial Medio Ambiente y Desarrollo	Confirmación del objetivo de 0,7% del PNB para la ayuda al desarrollo, del cual 0,15% para los países más pobres (PMA).
1995	Cumbre Social	La Declaración de Copenhague insta a el principio 20/20 (asignar a los servicios sociales básicos 20% de la ayuda al desarrollo y 20% del presupuesto nacional del país receptor).
1995	Conferencia Mundial sobre la Mujer	La mujer desempeña un rol central en la lucha contra la pobreza. Se trata de reconocer mejor su contribución en este campo y de apoyar su trabajo.
1996 2006	Década de la lucha contra la pobreza	Las organizaciones de Las Naciones Unidas vuelven a examinar su rol y su misión en la lucha contra la pobreza.

PNUD

El Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la pobreza como ausencia de aptitudes necesarias en ciertos campos para satisfacer las **necesidades vitales del ser humano**. El criterio utilizado es el **índice de pobreza humana (IPH)** que se basa en cuatro parámetros: esperanza de vida, alfabetización, acceso a los cuidados sanitarios, al agua potable y a una alimentación suficiente.

Algunas cifras sobre la pobreza en el mundo (Informe Anual del PNUD sobre el desarrollo humano, 1997):

- Alrededor de 1,4 millardos de seres humanos tienen menos de 1 USD por día para vivir.
- 840 millones de personas – de ellas 350 millones de niños – están subalimentadas.
- Más de 840 millones de adultos no saben leer ni escribir.
- Cerca de dos tercios de los analfabetos adultos en los países en desarrollo son mujeres.
- Por lo menos 100 millones de niños viven en la calle.
- Unos 800 millones de personas no tienen acceso a los cuidados sanitarios.
- Más de 1,2 millones de seres humanos no tienen acceso al agua potable.
- 70% de los pobres son mujeres.

En sus objetivos, el PNUD aspira a erradicar la pobreza. La estrategia de lucha contra la pobreza se basa en los pobres. Se trata, sobre todo, de fomentar sus capacidades para que puedan ser los artífices de su propio desarrollo.

Nuestros ejemplos ilustran las características siguientes:

Pobreza y riqueza son nociones relativas, vividas subjetivamente. Si, en nuestra calidad de colaboradoras y de colaboradores de una organización de desarrollo, conversamos con un campesino acomodado de un país del Tercer Mundo, éste nos dirá probablemente que es pobre.

Por lo general, las personas afectadas por la pobreza explican su situación relatando un conjunto de hechos con sus repercusiones concretas. Hacen más énfasis en las circunstancias que consideran responsables de su desgracia que en sus privaciones.

En la mayoría de los casos, los pobres describen su destino personal y el de su círculo familiar más íntimo, sin establecer ninguna relación con colectividades más grandes como la población de la región y mucho menos con la comunidad internacional.

En muchas sociedades del Sur, especialmente en los círculos acomodados y poderosos, se tiende a pensar que los pobres son unos fracasados, estúpidos y perezosos. Esa puede ser una de las razones por las que es raro que alguien admita abiertamente su pobreza y que le guste hablar de ella. A menudo, se desprecia a los pobres y se les hiere en su dignidad.

Con frecuencia, las personas afectadas por la pobreza consideran su estado como una «fatalidad» contra la que sería inútil luchar y hacer algo para remediar su situación. La pobreza se aprende y «se hereda» durante el proceso de socialización, lo que lleva a familias enteras a identificarse con su rol de pobres. Surge, así, una «consciencia de clase» mal comprendida.

OCDE/CAD

Los 21 Estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE) inventariaron y cuantificaron en su informe *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* (París, mayo 1996) los principales objetivos a alcanzar hasta el año 2015.

La OCDE hace énfasis en un enfoque centrado en la participación de las contrapartes en los países en desarrollo, con una repartición bien definida de los roles y de las responsabilidades de ambas partes. En la declaración de los ministros del CAD de 1995 titulada *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial*, se describe la lucha contra las causas de la pobreza como objetivo fundamental: Combatir las causas profundas de la pobreza constituye un objetivo primordial. Centraremos nuestro apoyo en estrategias y programas que ayuden eficazmente a los más desfavorecidos a ampliar el campo de sus posibilidades y a mejorar sus condiciones de vida.

En 1996, la OCDE, el Banco Mundial y el PNUD fijaron los objetivos de desarrollo siguientes:

- **Economía/campo social:** reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza absoluta de aquí al 2015.³
- **Desarrollo humano:**
 - garantizar a todos el acceso a la educación primaria de aquí al 2015.
 - abolir toda discriminación entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al 2005.
 - reducir la mortalidad infantil en dos tercios de aquí al 2015.
 - ofrecer a todos el acceso a los cuidados sanitarios de aquí al 2015.
- **Medio ambiente:** aplicar las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en todos los países de aquí al 2005.

La OCDE considera que es esencial la coherencia de las distintas políticas de sus miembros para que las medidas de lucha contra la pobreza sean eficaces.

En junio de 1998, el CAD creó una red informal para la reducción de la pobreza con el objeto de hacer más eficaz la lucha contra la pobreza mediante una mejor cooperación con los países en desarrollo contrapartes⁴. Comenzó por elaborar un cuadro sobre las políticas y las operaciones de lucha contra la pobreza de los Estados miembros y luego formuló directrices en este campo⁵. Sus trabajos preliminares adoptaron un enfoque integrado de la lucha contra la pobreza y, por la primera vez, consideran las causas de la pobreza. Dichas causas se analizan en el contexto específico del país considerado. De esa manera, estaremos en condiciones de elaborar una estrategia eficaz.

³ Este objetivo se entiende como un mero paso hacia la erradicación total de la pobreza.

⁴ ... to make aid work for the poor, DAC 1999, Executive Summary (sólo existe en inglés).

⁵ DAC Informal Network on Poverty Reduction: Poverty Reduction Guidelines, 2–3 March, 2000 (idem).

Elementos para una visión común

Estos relatos no son casos aislados; millones de personas viven situaciones similares y sería incongruente pretender que las personas o comunidades de las han hecho el retrato son pobres «por su culpa». En general, existen causas claramente identificables, casi siempre de orden social, económico o natural, que desencadenan el proceso de empobrecimiento. Enfermedad y muerte de un miembro de la familia, acontecimientos climáticos o telúricos como sequía, inundaciones, tormentas o terremotos, conflictos o situación del mercado desfavorable pueden ser causas determinantes de situaciones de pobreza. Sin embargo, las causas primarias no son las únicas responsables de los procesos de empobrecimiento; existen también otros factores que los apoyan y aceleran, particularmente un contexto económico y social que se transforma rápidamente y la incapacidad tanto de los hogares pobres como de los hogares amenazados por la pobreza de reaccionar ante los cambios ocurridos. Lo que falta a los pobres es información fiable y comprensible sobre nuevas estrategias factibles y alternativas que les permitan vender, a mejores condiciones, su único capital, su fuerza de trabajo. A ello se suman la penuria de recursos naturales (tierras, agua, fauna y flora), la falta de redes sociales sólidas que permitan a quienes caigan en la miseria una fase de respiro y de reflexión, y la falta de contrapartes fiables en las que puedan confiar las poblaciones y comunidades caídas en la miseria.

Aspectos importantes:

- Los hogares y las colectividades, hoy consideradas intactas, pueden caer mañana en la trampa de la pobreza.
- Cuando los pobres describen su pobreza, predominan las palabras claves siguientes: dependencia, pérdida de dignidad y de autoestima, aislamiento, tutela y privación de derechos, ningún reconocimiento, ningún trabajo (útil), estrés, falta de seguridad y de protección, pérdida de identidad cultural, falta de instrucción y de formación, ausencia de perspectivas y miedo ante el futuro, hambre, escasez de vivienda y de ropa.
- A menudo, los pobres ponen de relieve tanto sus problemas sociales como sus dificultades materiales.
- La pobreza está íntimamente ligada a cuestiones y problemas relacionados con el género, el medio ambiente, el *empowerment* y los derechos humanos. El problema de la pobreza sólo se puede abordar eficazmente si se toman en cuenta estos aspectos.

Resulta difícil demostrar claramente las causas de la pobreza. En la mayoría de los casos, se trata de un concurso de circunstancias desfavorables que desencadenan una dinámica fatal.

Comprender la pobreza en su
sentido amplio y profundo

Relacionar con otros
temas transversales

Discusión de las interacciones
entre pobreza y valores predominantes

Percepción diferenciada
de la pobreza

Elementos para una visión común

Por definición, los donantes abordan desde afuera la pobreza que intentan definir, con una actitud supuestamente objetiva, pero al menos exenta de emoción. Predomina el punto de vista tecnocrático que considera la pobreza como un «problema técnico», como una situación de penuria material. Esta visión limitada oculta las interacciones y la elevada complejidad de la pobreza. Además, es significativo que los enfoques de solución técnicos – créditos, asistencia técnica – no dan los resultados esperados; aparecen como intervenciones puntuales en un sistema dinámico, muy complejo y cuyo impacto en la pobreza no se puede medir directamente. La cooperación al desarrollo ha descuidado o ignorado durante mucho tiempo este fenómeno.

Dimensiones de la pobreza – los principales aspectos:

- Se definen, se clasifican, se miden y se delimitan los parámetros de la pobreza.
- La pobreza es un fenómeno delimitado geográficamente. Las mediciones de la pobreza permiten descubrir regiones de pobreza.
- No se analiza – o insuficientemente – la estructura social de las regiones pobres.
- Los donantes obedecen a motivos racionales. La pobreza representa una situación de penuria y globalmente es lógico colmar este déficit mediante medidas de lucha contra la pobreza.
- Los efectos de la lucha contra la pobreza son difíciles de medir. El principal criterio de comparación internacional es el número de personas que tienen menos de un dólar por día para cubrir sus necesidades.
- No existe aún ninguna consideración histórica de la pobreza que nos pueda dar información sobre las principales causas de la pobreza.
- El interés de los donantes no está centrado en las causas de la pobreza. Dichas causas se discutieron y analizaron por la primera vez en el marco de la *Informal Network on Poverty Reduction* del CAD, creada en 1998.

Consideración histórica
de la pobreza

Causas de la pobreza

Dinámica de los procesos
de negociación

Indicadores de los pobres

Retrato 8: Desorientado

Un miembro de una cooperativa campesina de la región fue invitado por una institución contraparte a viajar a Europa. Este hombre regresó de su viaje bastante desorientado. A instancias de sus amigos y de su familia, contó sus impresiones.

«En Europa todo transcurre rápido. Los autos y los trenes circulan rápido, el arado de los campos, la cosecha, el crecimiento y la matanza de los animales, la compra de alimentos, la preparación de la comida, la comida – todo va muy rápido, increíblemente rápido. Tan rápido que la gente apenas tiene tiempo para intercambiar palabras. Ésta es silenciosa y raramente ríe. Por la mañana o por la noche cuando la gente va o regresa del trabajo, los trenes están abarrotados. Nadie dice nada y quien ría o hable fuerte, a menudo se le reprende. La mayoría de las familias poseen un auto e incluso varios, televisores y muchas cosas más, pero muy pocas poseen su propia casa o un pedazo de tierra. En ningún momento de sus vidas, pueden decir: «Esta es mi casa, mi tierra, puedo hacer en ellas lo que quiera». Los europeos trabajan mucho y tienen poco tiempo para sus hijos. A los viejos se les pone en ancianatos. A los enfermos los cuidan profesionales porque nadie tiene tiempo para ocuparse de ellos. La gente es muy disciplinada. Cuando tienes un trabajo no puedes decir: «Hoy voy a visitar a mi madre o hoy voy al mercado a encontrarme con mis amigos. Cuando estás enfermo, tienes que pedirle a un médico que te lo certifique. Mucha gente no puede disponer libremente de su tiempo, debe organizar cada hora, se ve obligada a justificar su existencia probando en todas partes que realmente hace un trabajo importante. Cuando vives allí, te conviertes en uno de ellos. Es como una droga.»

Visiblemente decepcionados por el relato del viajero, los presentes cambiaron de tema. ¿Qué se habían imaginado? ¿Esperaban escuchar la leyenda del paraíso terrenal?

Si preguntáramos a los/las habitantes de diferentes regiones y grupos étnicos cuáles son las principales características de un hogar pobre y de uno rico, obtendríamos respuestas muy distintas.

A continuación, cuatro ejemplos de respuestas a la pregunta: «¿Cuáles son las principales características que distinguen un hogar pobre de uno rico?»

Campesinos de la altiplanicie en Madagascar	Ganaderos nómadas de Mali
<ul style="list-style-type: none"> ■ Tamaño de los campos de arroz ■ Tamaño de la familia y número de trabajadores ■ Posición social (relaciones, posibilidad de influencia en decisiones importantes) ■ Tamaño de los campos en cultivo pluvial ■ Tamaño del efectivo pecuario ■ Tamaño de la vivienda ■ Ingreso en efectivo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tamaño del rebaño ■ Extensión de los derechos de pastoreo ■ Tamaño del clan, posibilidad de influencia en decisiones importantes ■ Número de animales de carga ■ Dotaciones del hogar ■ Ingreso en efectivo ■ Posesión de bienes de consumo
Campesinos budistas del Tíbet	...y en Suiza?
<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura de las necesidades materiales básicas ■ Posibilidad de vivir en armonía con los valores espirituales (unidad con el cosmos, aptitud para la compasión, solidaridad, tolerancia, serenidad) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingreso y fortuna ■ Condiciones de vivienda ■ Consumo ■ Organización del tiempo libre ■ Estatus social ■ Número de hijos ■ Situación profesional

Indicadores de las organizaciones de desarrollo

Las organizaciones de desarrollo y los donantes bilaterales recurren a diversos indicadores socioeconómicos para identificar la pobreza. Los indicadores más utilizados por los donantes son los siguientes:

Unidimensionales	Indicadores aislados
Ingreso ■ pobreza absoluta ■ pobreza relativa	<p>Umbral de pobreza: ingreso inferior a un dólar por persona y por día.</p> <p>Indicadores comparativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ es pobre quien dispone de un ingreso inferior a 50% del ingreso medio (ingreso promedio) de una región, de un país o ■ parte del ingreso global o del ingreso medio de una población determinada del que dispone el quinto más pobre de dicha población.
Gastos	<p>Parte de los gastos del hogar dedicada a la alimentación. En principio, cuanto más elevada sea esta parte, más pobre será el hogar.</p>
Multidimensionales	Indicadores combinados
Índice de desarrollo humano (IDH)	<p>El IDH fue elaborado por el PNUD y utilizado por primera vez en su informe de 1990. Este indicador combina tres componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ esperanza de vida en el nacimiento (x_1) ■ escolarización (x_2) ■ ingreso/por habitante (x_3) <p>$IDH = (x_1 + x_2 + x_3)/3 = 0 - 1$ (PNUD: Informe sobre el desarrollo humano 1990)</p>
Índice de pobreza humana (IPH)	<p>El IPH es una forma perfeccionada del IDH que apareció en el informe del PNUD de 1997. Mide la carencia en la satisfacción de las necesidades vitales y define la pobreza como una falta de aptitudes en los campos esenciales de la existencia. Comprende las cuatro variables siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1_ Porcentaje de la población cuya esperanza de vida no sobrepasa los 40 años. 2_ Porcentaje de adultos analfabetos. 3_ Porcentaje de la población que no tiene acceso a los servicios sanitarios y al agua potable. 4_ Porcentaje de niños subalimentados de menos de cinco años. <p>El PNUD perfeccionó aún más el IPH midiendo estos cuatro parámetros de la pobreza en relación con un límite inferior que tiene valor de norma (y no en relación con la población global como antes). De esta manera, la media de una población determinada no oculta más el grado de pobreza de ciertas clases que se sitúan por debajo de un cierto mínimo.</p>

La COSUDE ha elaborado una herramienta de trabajo sobre los indicadores⁶.

⁶ Indicadores y Preguntas Claves, COSUDE, Berna 1999.

Elementos para una visión común

«Si nuestros bienhechores comprendieran un día que nuestros corazones y nuestro espíritu están más hambrientos que nuestros estómagos, habríamos dado un paso importante hacia el entendimiento de nuestros pueblos» (Amadou Traore, director de teatro, Mali).

Hambre, sed, enfermedad, muerte, violencia, ola de frío, ola de calor, marginación, etc., son acontecimientos dramáticos para todo ser humano. Sin embargo, la importancia que cada uno les concede, varía considerablemente. Ello se constata en la manera de abordar situaciones que ponen en peligro la vida o que pudieran ponerla. Mientras que algunas personas hacen todo para prevenir este tipo de situaciones, incluso en detrimento de sus valores sociales y culturales, otras reaccionan de manera más indiferente; esperan con calma los acontecimientos y logran salir de dificultades concretas confiando en la solidez de sus valores y de sus relaciones sociales.

No se conocen indicadores de pobreza que hayan sido definidos por los pobres y que pretendan ser universales. Sin embargo, de los retratos de la pobreza presentados, se pueden deducir algunos elementos importantes para la formulación de indicadores:

- Toda colectividad debe poder definir ella misma qué es pobreza.
- Se trata de identificar las características específicas y subjetivas de la pobreza.

Estos principios llevan a:

- Crear condiciones marco que permitan a los pobres desarrollar y poner en práctica su propia estrategia para superar su pobreza (*empowerment*).
- Identificar y abordar las implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales de la pobreza.
- Considerar la pobreza como un proceso y no (sólo) como un estado.

Enfoque sistemático de la pobreza

Estado de derecho y derechos humanos

Percibir la pobreza como un proceso

Definición de la pobreza por quienes la viven

Establecer los indicadores de pobreza con los pobres

Elementos de un punto de vista común

Todos los actores de la lucha contra la pobreza utilizan explícita e implícitamente indicadores que sirven para identificar el problema y medir la eficacia de las medidas adoptadas para combatirlo. Sin embargo, los indicadores de pobreza más utilizados aún muestran numerosas deficiencias.

- Los indicadores de las principales estadísticas internacionales describen esencialmente un estado y su objetivo es permitir comparaciones. No informan sobre la evolución de la pobreza en una región o país dado, sino cuando se les compara con otros datos de la región o del país considerado.
- A excepción del índice de pobreza humano (IPH) en su versión perfeccionada, los indicadores corrientes no suministran información sobre el grado de pobreza.
- Ignoran la manera en que los pobres perciben su estado y no informan sobre las estrategias de los pobres para superar la pobreza.
- Tampoco dicen nada de las realidades inherentes al sexo y a la edad: viejos y jóvenes, mujeres y niñas, hombres y niños, todos viven la pobreza diferentemente.
- Dejan el campo abierto a interpretaciones muy diversas e incluso contradictorias.
- Se basan en una visión occidental del hombre y del mundo y parten de las respectivas normas.
- Los indicadores combinados para la consideración multidimensional son complicados y, en parte, se basan en ponderaciones. Ello puede resultar problemático.
- Ignoran parámetros tales como la oferta y el contenido de la formación.
- Estos indicadores los utilizan casi exclusivamente los donantes; los pobres apenas los conocen.
- Por lo general, los indicadores se contentan con encuestas a nivel nacional y arrojan pocos datos regionales y locales.

Comunicar los indicadores

Utilizar datos e indicadores detallados

Abordar públicamente el tema de la pobreza

Asimismo, recabar datos regionales y locales sobre la pobreza

Repartición geográfica de la pobreza

Estrategias y enfoques de solución endógenos

Los pobres viven su pobreza como un destino personal y familiar. Es, pues, a nivel del hogar donde se elaboran los principales mecanismos de lucha contra la pobreza, las estrategias para evitarla o superarla. Cuando el margen de maniobra lo permite, adaptan su estrategia a las condiciones marco determinadas por los niveles superiores.

El mayor problema de los pobres es que apenas disponen de información que les permita reorientarse ante la transformación global de nuestro mundo. Esta transformación conlleva cambios que desestabilizan la sociedad hasta en sus valores fundamentales. Ello supone una libertad de acción que a menudo les falta a los pobres, los cuales se ven en la imposibilidad de aprovechar nuevas oportunidades interesantes aunque exista la información necesaria. Las estrategias endógenas para superar la situación de pobreza se elaboran con un espíritu pragmático. Su objetivo es, ante todo, la seguridad mediante una disminución de los riesgos.

Las estrategias individuales tienen por objeto la propia supervivencia y la adquisición de una posición social que permitirá influir en las decisiones importantes. Pero este tipo de estrategia es más bien la excepción, ya que a menudo es indisociable de la estrategia familiar. Existen reglas sociales y condiciones económicas marco que restringen claramente el campo de acción. Quien las infrinja se expone a severas sanciones por parte de la sociedad. Las estrategias individuales pueden ser positivas o negativas (prostitución, delincuencia, etc.).

Las estrategias familiares tienen que atenerse al margen de acción del que disponen en el campo social y económico. Además, son un resultado de relaciones de poder y de procesos de negociación internos (género, relaciones entre generaciones, etc.). Las estrategias familiares se refieren esencialmente a dos aspectos:

- Los campos de la actividad económica y la manera en que se combinan y aplican (técnicas y formas de explotación de los medios de producción existentes).
- La organización social en el seno del hogar, sobre todo la repartición de roles y de trabajo entre las generaciones y los sexos.

Ejemplo: Clases de hogares en zonas rurales y su estrategia

Estrategia de acumulación (hogares ricos)	Estrategia de subsistencia (hogares acomodados)	Estrategia de supervivencia (hogares pobres)
Como mínimas cinco fuentes importantes de ingresos: producción de hortalizas, cultivo de arroz, cultivos secos, cría de ganado, comercio.	Como mínimas tres fuentes importantes de ingresos: cultivo de arroz, cultivos secos, producción de hortalizas. Eventualmente, trabajo temporero asalariado.	El trabajo asalariado es la principal fuente de ingreso. Eventualmente, cultivo de arroz, cultivos secos y cría de ganado menor.
Inversiones en la intensificación y la diversificación de la producción (irrigación, utilización de estiércol y de abonos minerales, protección de las plantas, protección contra la erosión).	Inversiones modestas en la intensificación y diversificación de la producción.	Cultivo extensivo, son raras las inversiones para la intensificación y diversificación de la producción.
Almacenamiento de los productos, venta cuando la situación del mercado es favorable.	Almacenamiento, especialmente para el propio consumo.	Almacenamiento mínimo.
Cultivo y cría combinados.	Eventualmente, cultivo y cría combinados.	Eventualmente, cultivo y ganado menor combinados.
Inversiones para asegurar el capital social (prestigio, formación, influencia en las decisiones).	Escasas inversiones en el capital social.	Muy escasas inversiones en el capital social.
Mano de obra suficiente, provisiones de arroz para mínimo diez meses.	Elevada carga de trabajo para la mano de obra propia de la explotación.	Imposibilidad de cultivar los campos por falta de recursos (mano de obra, semillas, dinero).
Medios de transporte propios en la explotación (carreta de bueyes).	Eventualmente, medios de transporte en la explotación.	Ningún medio de transporte propio de la explotación.

Riesgos considerables

Riesgos pequeños

Riesgos mínimos

Estrategias y enfoques de solución exógenos

El «modelo de desarrollo mundial» predominante a finales del siglo XX es el de la economía neoliberal con creciente tendencia a la globalización. Este enfoque no se centra en el hombre, sino en el aumento del valor mediante el crecimiento económico. No es la satisfacción de las necesidades vitales de la humanidad – y en particular de los pobres – lo que determina la orientación estratégica, sino dos postulados: **el crecimiento económico fomenta el bienestar y el fomento del bienestar contribuye automáticamente a reducir la pobreza**. Se equiparan las medidas para el desarrollo social con gastos públicos en lugar de considerarlas como inversiones sociales importantes. Este modelo no prevé la lucha contra la pobreza; se apoya a los pobres a través de la asistencia social hasta que les llegue el bienestar. La asignación de los factores se rige por la ley de la eficacia. Según la teoría del valor límite, cada franco suplementario se debe invertir allí donde la plusvalía suplementaria sea mayor. Este principio de eficacia hace que sea difícil justificar las inversiones sociales de lucha contra la pobreza, ya que a corto plazo cualquier suma produce más si se coloca en la Bolsa que si se asigna a la ayuda al desarrollo. A simple vista y a corto plazo, pueda que sí. Sin embargo, a largo plazo y de manera sostenible sólo puede sobrevivir un sistema socialmente compatible en el que no exista una grave situación de pobreza. El modelo puramente económico es insuficiente; se debe asociar a la dimensión social, política y cultural.

Las estrategias de lucha contra la pobreza adoptadas por los actores de la cooperación internacional (estrategias exógenas) reflejan en primer lugar sus valores y sus visiones económicas y sociales⁷. Ante el gran número de personas que viven en la pobreza, su rol es el mismo como al inicio de la cooperación al desarrollo en los años 60: planificar y aplicar medidas de lucha contra la pobreza, adaptadas lo más posible a las necesidades de los pobres.

El mundo de la cooperación internacional se caracteriza por una gran variedad de estrategias que aplican tanto los actores globales privados como las organizaciones internacionales y las organizaciones de desarrollo multilaterales (FMI, Banco Mundial, bancos de desarrollo regionales). Estos actores adoptan diferentes enfoques en función de elementos coyunturales y sociales. El ejemplo del Banco Mundial ilustra perfectamente cómo han evolucionado las estrategias de cooperación internacional desde los años 60:

- **Pobreza superada por el crecimiento.** En los años 60, el Banco Mundial considera que el mejor medio para combatir la pobreza es fomentar el crecimiento económico en general, en la creencia de que el incremento de bienestar impregnará las capas sociales y mejorará la situación de los pobres (*trickle-down effect*). En base a este supuesto, el Banco Mundial estima que no es necesario adoptar medidas específicas de lucha contra la pobreza.
- **Invertir en los pobres.** En los años 70, el Banco Mundial constató que el automatismo teórico del *trickle-down* no surte efecto. Persigue, entonces, una estrategia activa de lucha contra la pobreza titulada *Investment in the Poor*, y apoya proyectos de desarrollo destinados a cubrir las necesidades básicas de los pobres.

⁷ Este capítulo está ampliamente inspirado en: Richard Gerster, *Alternative Approaches to Poverty Reduction Strategies*, SDC – Working Paper 1/2000, Berne, January, 2000 (sólo existe en inglés).

Estrategias de colectividades

Las colectividades campesinas y otros grupos, como por ejemplo grupos de campesinos, tienen sus estrategias que repercuten en la situación de los pobres y que poseen su dinámica propia. Estas estrategias comportan dos ejes principales:

- 1) Organización social, por ejemplo reglamentación del acceso a los recursos naturales, estructuración de los procesos de decisión, etc.
- 2) Actividades comunes, por ejemplo producción de bienes, almacenamiento y comercialización de productos, manifestaciones culturales, etc.

Observación: la ausencia de estrategia es también una estrategia y en general favorece a los ricos.

Estrategias de lucha contra la pobreza a nivel nacional

Generalmente, son prescritas por el gobierno del país respectivo y por las principales agencias de desarrollo y están íntimamente ligadas a las condiciones marco económicas, políticas, sociales y ecológicas. Por lo general, la población está mal informada al respecto y por eso apenas puede aprovechar las oportunidades que se presentan y evitar los riesgos inherentes a dichas estrategias. El habitante común tiene poco margen de maniobra y en la mayoría de los casos se limita a «soportar» pasivamente las consecuencias. Esta situación se agrava aún más cuando – como a menudo es el caso – las principales instituciones concernidas divergen en cuanto a los objetivos a perseguir y los métodos a aplicar.

Una visión nueva y diferenciada nos permite identificar importantes factores inhibidores y desinhibidores de la pobreza. Se descubrirá, por ejemplo, que un parámetro como «medios de transporte propios en la explotación» puede constituir un elemento central para una estrategia, pues éstos facilitan un mejor acceso al mercado, permiten ir a buscar más lejos abonos orgánicos que conservarán la fertilidad del suelo o facilitan la obtención de un ingreso adicional (servicio de transporte para terceros). Estas constataciones pueden figurar entre los objetivos de un proyecto.

Enfoques de solución de los pobres

Los pobres elaboran esencialmente enfoques de solución concretos. Por desgracia, hay pocos intercambios de experiencias entre ellos y las organizaciones de desarrollo no se esfuerzan por tomar en cuenta y valorar el *know-how* de los principales interesados. A menudo, esta experiencia sólo surte efectos puntuales. Las principales medidas son:

- Atenuación de los riesgos mediante la diversificación de los campos de actividad.
- Adopción de nuevos campos de actividad para elevar el ingreso.
- Medidas de organización social tendientes a reducir los gastos y a mejorar el ingreso.
- «Padrinazgo» de contrapartes influyentes para protegerse de intrusiones no deseadas.

- **Ajuste estructural con redes de seguridad.** Los años 80, dominados por la crisis del endeudamiento y los problemas de ajuste estructural, relegan el destino de los pobres a un segundo plano. Redes de seguridad deben atenuar las peores repercusiones de dicha situación en los pobres.
- **Trabajo para los pobres.** La estrategia de los años noventa del Banco Mundial se basa en un amplio crecimiento económico mediante la promoción de programas de ocupación especiales para los pobres y de prestaciones sociales (salud, educación y formación profesional) especialmente para las poblaciones desfavorecidas. Los que no se benefician de estos dos paquetes de medidas deben ser «atrapados» en las redes de seguridad. El credo del Banco Mundial en materia de desarrollo sigue siendo la liberalización económica y la privatización.⁸
- Hoy día, el Banco Mundial persigue un enfoque multidimensional en la lucha contra la pobreza, lo que significa que se interesa por otras dimensiones del estado de pobreza: ausencia de voto en las decisiones (*voicelessness*), falta de poder, impotencia (*powerlessness*), elevados riesgos y vulnerabilidad.

Además, el Banco Mundial tiende a detallar los indicadores, por ejemplo por regiones (ciudad-campo), según el género y la edad, etc. Asimismo, aborda el aspecto histórico, a fin de incluir en su análisis información sobre las causas y la dinámica de la pobreza. Aparte de los factores cuantitativos (económicos), también examina parámetros cualitativos (factores no económicos) como el marco institucional.

El Banco Mundial sigue ocupando una posición líder en el análisis de la pobreza y en la concepción de estrategias destinadas a combatirla. No obstante, debe reconocer fallas a nivel operacional. Es cierto que la lentitud inherente al funcionamiento de un banco contribuye a frenar la puesta en marcha de programas de desarrollo. La «paradoja del Banco Mundial» es que posee la estructura de un banco y la misión de una organización de desarrollo. Los donantes bilaterales agrupados en el seno de la OCDE concuerdan ampliamente con el enfoque del Banco Mundial, sin embargo su trabajo de lucha contra la pobreza es a menudo más eficaz sobre el terreno.

La mayoría de los actores de la cooperación internacional basan sus estrategias de lucha contra la pobreza en los principios generales siguientes:

- *Pro poor growth.* Los pobres deben ser los principales beneficiarios del crecimiento. En la óptica de los donantes, ello implica una buena gestión de los asuntos públicos (*good governance*). El crecimiento en favor de los pobres es, hoy día, el enfoque que goza de mayor consenso.
- Respeto sistemático de los derechos humanos y un sistema jurídico eficaz que favorezca el *empowerment* de los pobres, como principal objetivo social. Este principio está ampliamente reconocido (Alemania con su concepto de ayuda a la autopromoción, Noruega, Suiza, Gran Bretaña, Oxfam y el PNUD).

Otros enfoques estratégicos son más contestados:

- Redistribución. Como en el pasado, el enfoque que aboga por la redistribución de las riquezas existentes goza de menos apoyo, ya que políticamente es un asunto muy delicado. El Oxfam, el FIDA y, parcialmente, Noruega aplican este principio.

⁸ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo en el mundo, 1990.

Retrato 9: Aprovechar nuevas oportunidades

La familia Ra pertenece a la clase social más baja. Ni los padres ni los siete hijos – tres niñas y cuatro niños – fueron a la escuela. Cuando el padre comenzó con la producción de carbón de leña, las posesiones de la familia se reducían a unos campos y a una cabaña miserable. El padre obtuvo de los propietarios forestales el derecho de disponer de los árboles talados. Troncos y gruesas ramas fueron transformados en carbón y las ramas pequeñas fueron vendidas como leña a los habitantes del pueblo. Los sacos de carbón los transportaban a la espalda hasta la carretera. Allí los vendían a los comerciantes de paso. En la ciudad vecina, en plena expansión, la demanda aumentaba y los precios eran estables. Se integraba en el trabajo a los hijos que iban creciendo, de manera que el comercio fue floreciendo. Pasados cinco años, la familia compró una carreta y un par de bueyes. De esa manera se resolvió el problema del transporte. En vista de que el robo de ganado era cada vez más frecuente en la región, los propietarios redujeron el volumen de su ganado. Los hijos, ahora adultos, reforestaron antiguas tierras de pastoreo. Ahora, la familia posee varias yuntas de bueyes y viviendas nuevas. Sin embargo, no satisface ciertos criterios de riqueza esenciales en la región, de manera que el pueblo no la considera rica.

Retrato 10: una colectividad se dota de los medios para actuar

Mantener y aumentar el prestigio social constituye una parte esencial de las estrategias endógenas. Quien no posea el prestigio necesario, apenas podrá influir en las decisiones importantes. El prestigio social se alcanza, entre otras, mediante grandes fiestas familiares y rituales. Los motivos no faltan: boda de un hijo, funeral de uno de los genitores, circuncisión de un joven o fiestas en honor de los ancestros. Pero las fiestas no sólo significan prestigio; sino también enormes gastos. Desde hace algunos años, las familias compiten para ver quién organizará la fiesta más bonita y más suntuosa. Cada vez, hay que invitar a más gente, la comida debe ser más abundante, la música aún mejor y la fiesta debe durar más tiempo. Para estar a la altura, muchas familias se ven obligadas a recurrir a prestamistas. Muy a menudo, la espléndida fiesta termina con la venta de tierras y de ganado o el empeño de la futura cosecha. Pese a estas fatales, pero a menudo previsibles consecuencias, ninguna familia se había atrevido hasta hoy a romper con la tradición y exponerse a desaprobación, de esa manera, a los ancestros. No obstante, la sequía del año pasado acabó bruscamente con esta emulación. Las cosechas fueron malas; pero la alegría de festejar era la misma y muchas familias se vieron en una situación desesperada. Entonces, algunos notables de los pueblos de la región se reunieron con el fin de cuestionar la regla tradicional según la cual la familia anfitriona debe asumir sola los gastos de la fiesta y obsequiar a todos los participantes. Se presentaron propuestas al respecto y luego se sometieron a consultas. Finalmente, se impuso el siguiente principio: cada invitado debe traer al anfitrión un regalo apropiado en forma de comida o de dinero. Esta nueva regla enfrió considerablemente las ganas de festejar, sobre todo en los invitados. Los únicos enfurecidos contra este «desprecio de la tradición» fueron los prestamistas.

- **Sustainable livelihood.** El enfoque relativamente nuevo de promover medios de existencia sostenibles aún no está muy extendido entre los donantes, con excepción de Suecia, parcialmente Suiza y Gran Bretaña, así como el PNUD y el FIDA. Dicho enfoque parte del hecho de que 70% de los pobres viven en el campo y, en consecuencia, coloca al hogar pobre de las zonas rurales en el centro de la lucha contra la pobreza. Se trata, pues, de sacarlo de su situación de miseria de manera sostenible. Aquí, la lucha contra la pobreza se centra en los miembros de la célula familiar con sus necesidades materiales e inmateriales, sus capacidades, sus valores y sus aspiraciones. Para los actores, ello significa superar los mecanismos habituales de la cooperación internacional («nosotros sabemos lo que es bueno para los pobres») para intentar comprender la situación de pobreza conjuntamente con quienes la viven. Este enfoque no se centra a todo coste en el crecimiento, sino que se basa en las capacidades de los pobres y los apoya para que logren su plenitud. Si hay crecimiento que beneficia a los pobres, éste se considerará como un efecto secundario bienvenido. Dicho enfoque considera que la pobreza puede superarse independientemente del crecimiento económico.

En esta óptica, caracterizada por el involucramiento directo de los pobres, la COSUDE hace frente a la pobreza. Buena gestión de los asuntos públicos, respeto de los derechos humanos y un sistema jurídico eficaz, desarrollo equilibrio hombre – mujer, empowerment y utilización sostenible de los recursos naturales son otros elementos del desarrollo social que persigue la COSUDE.

¿Cómo actúan las estrategias exógenas a los diferentes niveles?

Nivel internacional

La situación evoluciona hacia espacios económicos cada vez más vastos, con fusiones en el sector privado que dan lugar a poderosos actores globales. Las estrategias se discuten en foros importantes: Organización Mundial del Comercio (OMC), grupo de los siete países más ricos (G7), Cumbre Económica de Davos. El principio de la productividad y de la competitividad se convierte en una regla planetaria. Aquí, las organizaciones de cooperación internacional no juegan un papel determinante, observan más bien la evolución de las condiciones marco y adaptan sus estrategias. A este nivel, son las decisiones del FMI y del Banco Mundial las que tienen más peso. En cuanto al volumen de los gastos se refiere, se constata una progresión de la ayuda humanitaria en comparación con la ayuda global al desarrollo.

Nivel nacional

En el transcurso de los últimos años y de las últimas décadas, los países en desarrollo han implementado un programa de ajuste estructural exigido y co-dirigido por el FMI y el Banco Mundial, destinado a liberalizar el mercado. A este nivel, el rol de la cooperación internacional es atenuar el impacto social de la liberalización y estructurar el desarrollo en función del nuevo contexto. Aquí, la cooperación bilateral intenta adaptar su contribución a los objetivos de desarrollo del país en cuestión y escoge las contrapartes en consecuencia (instancias públicas u organizaciones de la sociedad civil).

Nivel regional y local

Descentralización, desarrollo de infraestructuras y creación de oportunidades de empleo son los elementos determinantes a este nivel. La misión de la ayuda al desarrollo consiste en aprovechar las ventajas locales en favor de los objetivos de desarrollo y reforzarlas con programas y proyectos.

El hogar

El hogar pobre es el grupo – meta privilegiado en la lucha contra la pobreza. El hogar persigue una estrategia de acumulación y constituye la contraparte «más simple» y «más eficaz» para los donantes.

Elementos para una visión común

Retomemos nuestro esquema inicial sobre la problemática de la pobreza. Toda estrategia viene a perturbar un sistema complejo de reglas sociales. Comprender bien este sistema y sus implicaciones es el primer requisito para la elaboración de una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza. Si se ignoran o se aprecian mal ciertos aspectos o interacciones importantes, se corre el riesgo de no adoptar medidas eficaces o de suscitar involuntariamente reacciones negativas.

Estrategias

- Los pobres poseen sus propias estrategias que les permiten, incluso a veces, sobrevivir en situaciones extremas.
- Una visión diferenciada sobre los tipos de situación vividos por personas individuales, hogares o colectividades y sobre sus respectivas estrategias permite comprender mejor la pobreza y los procesos de empobrecimiento.
- En su mayoría, los hogares pobres disponen de un margen de maniobra menor que los hogares acomodados.
- Las estrategias endógenas pueden aportar indicaciones sobre las medidas de lucha contra la pobreza que podrían resultar eficaces.
- Los hogares desfavorecidos están mal informados sobre la evolución de las condiciones marco y en la incapacidad de aprovechar las oportunidades que se presentan y de evitar nuevos peligros. El grupo meta no conoce las estrategias de lucha contra la pobreza que persiguen los gobiernos y las organizaciones de la cooperación internacional.

Enfoques de solución

- Abordar la problemática de la pobreza. Tratar claramente este asunto hace que las personas y colectividades salgan de su aislamiento y que la opinión pública tome consciencia del problema social que representa la pobreza.
- Elaborar perspectivas y visiones con los pobres. La ausencia de perspectivas paraliza nuevas iniciativas e infunde desaliento.
- Involucrar a los pobres en la búsqueda de enfoques de solución posibles. Considerar a los pobres como contrapartes y confiarles responsabilidades.
- Mejorar el margen de maniobra de los pobres mediante procesos de negociación.
- Intercambiar información sobre las nuevas oportunidades que ofrece la evolución económica y social.
- Valorar las estrategias endógenas. A menudo contienen enfoques de solución importantes que pueden ser adoptados y apoyados por programas y proyectos.
- Apoyar a los pobres y mostrarse solidarios con ellos. Las organizaciones de cooperación internacional deben abogar por la causa de los pobres y ser contrapartes fiables.

Apoyarse en estrategias endógenas buenas

Ser una contraparte fiable de los pobres

Hacer de la pobreza un tema de debates públicos

Elementos para una visión común

- Las estrategias exógenas de lucha contra la pobreza que persiguen los donantes comprenden medidas sobre todo a nivel macro y meso:
 - fomento del crecimiento
 - medidas de ajuste estructural
 - cooperación al desarrollo multilateral
 - cooperación al desarrollo bilateral
- A nivel micro, los hogares pobres son el principal grupo meta de las estrategias de lucha contra la pobreza. A pesar de ello, se desconoce la realidad vivida y la composición exacta de dichos hogares (distribución en el seno de los hogares).
- Los donantes formulan sus estrategias en ausencia de los pobres y, por lo tanto, sin información sobre sus estrategias endógenas de lucha contra la pobreza.
- Género. Se ha estudiado poco la especificidad de la pobreza en función del género. La inclusión de esta dimensión en las estrategias de lucha contra la pobreza aún está en sus albores.
- Las estrategias actuales ignoran en gran medida las causas y la dinámica de la pobreza y de la lucha contra la pobreza.
- La impresión predominante es que la cooperación «administra intensivamente» (sondea, analiza, clasifica) la pobreza, lo que da la impresión de cierta impotencia e incapacidad para comprender las múltiples dimensiones de la pobreza.
- A pesar de su buena voluntad, los donantes sólo conocen una parte de la realidad vivida por los pobres. Éstos son considerados como beneficiarios pasivos de la ayuda concedida, incluso cuando se les interroga sobre su experiencia con la pobreza en el marco de métodos participativos. Los donantes admiten más y más que la contradicción entre pasividad supuesta y pobreza vivida constituye una debilidad de su lucha contra la pobreza.
- Esta constatación nos lleva a recentrar las estrategias en el principio de la cooperación entre donantes y beneficiarios de la ayuda. Ello requiere una definición precisa de los roles y de las expectativas recíprocas.
- Se reconoce ahora que la mayor desventaja de los pobres es su marginación, su exclusión de la vida social, cultural, económica y política. Integrarlos en la sociedad puede desencadenar procesos políticos cuyo potencial explosivo los donantes aún no han sopesado bien.
- Las dos partes deben elaborar en común las estrategias de lucha contra la pobreza. Los donantes en función de sus concepciones, de sus posibilidades y de su voluntad de ayudar; los pobres y sus representantes en calidad de «especialistas de la pobreza». Estas estrategias deben atacar sobre todo la causa de la pobreza.

Roles claramente definidos en el seno de la colaboración entre pobres y donantes

Empowerment

Participación

Lucha contra la pobreza en la COSUDE

Lucha contra la pobreza: misión prioritaria de la cooperación internacional de la COSUDE

Desde sus comienzos, en los años 60, la lucha contra la pobreza constituye uno de los principales objetivos de la ayuda suiza al desarrollo. La Ley federal sobre la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria internacionales de 1976 especifica en su artículo 5: la ayuda al desarrollo debe apoyar principalmente a los países en desarrollo, regiones o grupos de población más pobres. La Visión Institucional de la COSUDE (1990 y 1999), así como el Informe del Consejo federal sobre las relaciones Norte-Sur en los años 90 (Líneas directrices Norte-Sur de 1994) confirman esta voluntad de concentrar el trabajo de desarrollo en los pobres. Así, pues, la COSUDE hace de la lucha contra la pobreza una de sus cinco prioridades y su objetivo central, enfocando su cooperación bilateral hacia cierto número de «países de concentración», en su mayoría países en desarrollo más pobres. El análisis transversal «Lucha contra la pobreza y *empowerment*» de 1998 mostró que la lucha contra la pobreza aún es hoy día la principal motivación de nuestra cooperación técnica bilateral. Se estima que en la mayoría de los programas y proyectos se combate la pobreza implícitamente. Los programas y proyectos de la COSUDE se concentran en espacios geográficos – sobre todo rurales – en donde reina la pobreza.

Política de la COSUDE para el desarrollo social

La «Política de la COSUDE para el desarrollo social» (enero de 1999) pone en el centro de la consideración la lucha contra la pobreza y sus interacciones. Considera el desarrollo social y la lucha contra la pobreza como temas transversales: se trata de examinar sistemáticamente en todos los proyectos y programas cuáles son los efectos de las medidas adoptadas en las poblaciones más desfavorecidas. No todos los programas tienen las mismas repercusiones en la problemática de la pobreza, pero raras son las actividades de cooperación al desarrollo cuyo éxito o fracaso no tenga como efecto reducir o aumentar las desigualdades entre ricos y pobres, entre poderosos y débiles, entre hombres y mujeres, etc. (Prólogo).

La COSUDE toma partido por los pobres

La COSUDE toma resueltamente partido por los pobres. En su postura se interesa por la percepción subjetiva de la pobreza que tienen las personas afectadas y aboga por una mayor participación de los pobres: «No se puede influir de manera sostenible en las causas de la pobreza sin integrar a los pobres en el análisis de su situación y en el trabajo de elaboración y de aplicación de medidas destinadas a remediar la situación. Integrar la percepción subjetiva de las personas afectadas por la pobreza es el primer paso para el proceso de *empowerment* (...) y de participación» (Política de la COSUDE para el desarrollo social, pág. 7). *Empowerment* y la dimensión de la pobreza ligada al género son criterios importantes de la COSUDE en la lucha contra la pobreza. Además, la cohesión social y la reducción de las desigualdades sociales son factores estabilizadores importantes de cada sociedad. Por esa razón, la COSUDE considera como objetivos de su lucha contra la pobreza la participación de los pobres en el poder y en las decisiones políticas, así como la reducción de las desigualdades sociales. Pero, estos objetivos requieren un análisis preciso sobre las situaciones de pobreza; de ahí la necesidad de informaciones detalladas al menos por sexo y por categorías de edad que se deben incluir en el análisis sobre la pobreza.

Formular claramente los objetivos

Una clara formulación de los objetivos de la lucha contra la pobreza y una prueba verificable de los efectos de las medidas adoptadas son hoy día los retos que se debe plantear la COSUDE en la lucha contra la pobreza, tanto a nivel de las medidas tendientes a combatir directamente la pobreza (eliminación de las situaciones de penuria) como de las medidas indirectas (mejora de las condiciones marco en favor de los pobres).

Compromiso en favor del «principio 20/20»

Las medidas multilaterales de la COSUDE deben contribuir a la mejora de las condiciones marco en favor de los pobres. En el seno de las organizaciones internacionales de desarrollo, la COSUDE aboga por la aplicación del principio 20/20 que adoptó en 1995 con una mayoría de los países de la OCDE. Este principio estipula que al menos 20% del presupuesto de un país receptor de la cooperación internacional y al menos 20% del presupuesto para la ayuda al desarrollo del país donante se deben destinar a los sectores cuya labor es satisfacer las necesidades sociales más importantes, especialmente a los programas de formación y de salud de base y a las infraestructuras que ello requiere.

Ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria de la COSUDE presta una contribución importante a la lucha contra la pobreza, principalmente a su alivio. En el futuro, las acciones de la ayuda humanitaria, especialmente aquéllas a largo plazo, deben contribuir a combatir la exclusión social de grupos particularmente vulnerables o susceptibles de serlo, es decir, poblaciones en situación de emergencia o de pobreza. En la Política de la COSUDE para el desarrollo social, se mencionan las siguientes categorías: niños de la calle, minusválidos, enfermos crónicos y refugiados de larga duración. Aquí, se trata de implantar un sistema más flexible que abarque desde las medidas a adoptar en situación de emergencia hasta las medidas a largo plazo, en conformidad con los tres objetivos de la ayuda humanitaria tales como están especificados en el Documento Estratégico de 1994 (capítulo 6.5): el primer objetivo de la ayuda humanitaria es salvar vidas y aliviar el sufrimiento de la población; el segundo objetivo es la reconstrucción y el retorno a la normalidad y el tercero es la prevención de crisis en colaboración con la población afectada.

Género

El trabajo efectuado por la división Género proporciona elementos importantes que permiten integrar mejor esta dimensión en las actividades de cooperación en general y en la lucha contra la pobreza en particular (estudio «Género y Pobreza»). Los proyectos y programas deberán evaluar más sistemáticamente la lucha contra la pobreza en relación con el género, a fin de elevar la eficacia de dicha lucha.

Utilización de los recursos naturales

Por lo general, la utilización a corto plazo de los recursos naturales conduce a su degradación. Así como la pobreza tiene efectos negativos en el medio ambiente, también la sobreexplotación de los recursos naturales repercute negativamente en la situación de las poblaciones pobres. Se constata, pues, que la lucha contra la pobreza y el medio ambiente están estrechamente ligados.

Participación

El enfoque participativo aplicado desde hace unas décadas, intenta integrar a los grupos meta, es decir a los pobres, como actores en los proyectos y programas de la cooperación. Al igual que el *empowerment*, la participación es, para la COSUDE, un instrumento esencial de lucha contra la pobreza.

PEMA

El ciclo PEMA es un método de trabajo muy arraigado en el seno de la COSUDE y constituye una buena base para elevar la eficacia en la lucha contra la pobreza (ver parte II).

Manera de percibir la pobreza en la COSUDE

La COSUDE tiene una percepción global de la pobreza que abarca los aspectos multidimensionales, subjetivos, relativos y dinámicos de la pobreza. Esta percepción multidimensional considera, además del ingreso, otras dimensiones como la seguridad, la vulnerabilidad, la falta de poder y otros parámetros típicos de una situación de pobreza. Las personas afectadas definen ellas mismas las dimensiones que son importantes para sus vidas en función de su sistema de valores. Estos valores tienen un carácter subjetivo, individual y colectivo. La COSUDE admite la subjetividad de la pobreza y el principio de la autodeterminación del bienestar y de la cultura de cada individuo y, por consiguiente, la diversidad cultural. La dimensión de la relatividad considera el potencial de los recursos y su repartición desigual e incluye la cuestión de la desigualdad en la noción de pobreza. Finalmente, la COSUDE se interesa muy de cerca en la dinámica de la pobreza, la cual se inscribe en un contexto relacional. Esta consideración plantea la cuestión del poder, imposible de ignorar en la lucha contra las causas de la pobreza.

Parte II

Procedimiento

Informe sobre la pobreza

El informe sobre la pobreza (*poverty assessments*) constituye la base para la formulación de una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza. Este informe contiene toda la información esencial sobre la pobreza y los pobres en un espacio y entorno determinados. Esta información es un requisito necesario para la planificación y el monitoreo de las medidas destinadas a la lucha contra la pobreza.

El primer paso de dicho informe consiste en compilar información en bruto; de ahí resultará un **perfil de la pobreza** a grandes rasgos. El segundo paso consiste en analizar e interpretar los datos y luego consignarlos en el informe propiamente dicho.

El perfil de la pobreza contiene datos sobre las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son los pobres?
- ¿Dónde se encuentran?
- ¿Cómo viven?
- ¿Cuáles son sus medios de subsistencia?
- ¿Cuáles son las principales características de su pobreza?
- ¿Por qué son pobres (causas)?
- ¿Cómo llegaron a esa situación (dinámica, evolución)?

El perfil de la pobreza de un país proporciona datos no sólo sobre la dimensión, la gravedad y las causas de la pobreza en un espacio temporal y geográfico determinado, sino también sobre los diversos grupos de pobres y sus necesidades más importantes.

Los datos se recogen mediante métodos cuantitativos y cualitativos, y pueden provenir de organizaciones de desarrollo, ministerios, oficinas de estadística o de los pobres mismos (mediante encuestas).

El informe sobre la pobreza suministra información sobre las cuestiones estratégicas siguientes:

- ¿Cómo y en qué medida se benefician los pobres del desarrollo y del crecimiento económico?
¿Cuáles son los componentes del crecimiento económico?
- ¿Cómo es el acceso de los pobres a los servicios públicos (salud, educación, seguridad social) y cómo mejorarlo?
- ¿Cómo es el acceso de los pobres a los recursos de producción (ingreso, empleo, tierras, crédito, agua) y cómo mejorarlo?
- ¿Cómo fomentar el *empowerment*?
- ¿Cómo pueden participar los pobres en el desarrollo?

El informe sobre la pobreza debe esbozar medidas a todos los niveles de intervención (hogares, colectividades, Estado), dando prioridad a aquellas medidas que tengan mayor impacto positivo en los pobres.

Elementos de un informe del Banco Mundial sobre la pobreza en Vietnam⁹:

En 1995, el Banco Mundial elaboró un vasto informe sobre la pobreza en Vietnam. A continuación, extraemos, a título de ejemplo, los dos indicadores «ingreso» y «empleo».

Indicador	Constataciones
Ingreso Hace falta un promedio de 1090 dongs para obtener 2100 calorías por día/persona. El precio de los productos alimenticios (sobre todo el arroz) hace que el umbral de pobreza sea más elevado en la ciudad (1293 dongs) que en el campo (1040 dongs).	51% de la población vietnamita es pobre. De ellos, la mitad (25% de la población) sufre malnutrición (<i>food-poor</i>): su ingreso diario no basta para cubrir la necesidad alimentaria de 2100 calorías. 90% de los pobres vive en zona rural. En el norte del país, la pobreza es más densa y alrededor de Ho-Chi-Minh-Ville es menos acentuada. La pobreza afecta sobre todo a los hogares campesinos (60% de estos hogares son pobres).
Empleo 80% de los pobres no tienen un empleo regular.	A los pobres les faltan oportunidades para ejercer actividades lucrativas y las aptitudes que ello requiere.

Estos dos elementos ilustran la manera cómo, en 1995, el Banco Mundial registró e interpretó la situación de pobreza en Vietnam. La información contenida en este informe constituye la base principal para la elaboración de una estrategia de lucha contra la pobreza que se puede resumir en tres puntos:

1. **Crecimiento económico acelerado** centrado especialmente en el empleo, en las zonas rurales. Pero el Banco Mundial es consciente de que muchos pobres quedarán excluidos de esta promoción económica debido a una serie de desventajas como analfabetismo, malnutrición, mala salud y falta de formación.

De ahí la gran importancia del segundo elemento de esta estrategia

2. **Invertir en los pobres** (*investment in the poor*): Ampliar las prestaciones sociales del Estado en el sector de la educación primaria, salud de base, planificación familiar y alimentación. Estas inversiones en el capital humano les permiten a los pobres adquirir las aptitudes necesarias para ejercer una actividad remunerada y, de esa manera, pueden contribuir al crecimiento económico del país. Pero no todos los pobres podrán beneficiarse de estas inversiones.

La estrategia de lucha contra la pobreza debe, pues, comportar un tercer elemento:

3. **Red de seguridad para los pobres.** Aquellas poblaciones pobres que no puedan beneficiarse de los programas de promoción del empleo, se les debe apoyar mediante un sistema de transferencias en forma de dinero o de alimentos destinados a grupos meta bien precisos. Esta red de seguridad para los pobres, conjuntamente con los dos elementos anteriores, constituye una medida complementaria de la lucha contra la pobreza.

⁹ Fuente: The World Bank, Country Operations Division, Country Department I East Asia and Pacific Region, Viet Nam Poverty Assessment and Strategy, January 1995.

«Informe común sobre la pobreza»

Las dimensiones, preocupaciones y visiones cristalizadas en los diversos elementos de la primera parte de este manual, revisten un carácter informativo y metodológico. Forman un todo útil para la elaboración de un informe en el que se describen los diferentes aspectos mensurables y vividos de la pobreza. Obtenemos, así, un «informe común sobre la pobreza» integrando los elementos de los dos puntos de vista.

Ejemplo de «informe común sobre la pobreza» (utilizando los elementos de la primera parte)

A. Elementos de contenido	
1. Comprensión y dimensiones	Lo que hay que entender por «síntesis»
1.1 Causas de la pobreza 1.2 Envergadura e intensidad de la pobreza 1.3 Aspectos históricos de la pobreza. 1.4 Indicadores simples y combinados	Enfoque sistémico de la pobreza y del bienestar. Considerar tanto la descripción objetiva como la percepción subjetiva. Analizar la dinámica de los procesos de empobrecimiento. Hacer un balance de la manera más precisa posible de la realidad de la pobreza (situación vivida).
2. Percepción	
2.1 Percepción diferenciada de la pobreza 2.2 Problemática de los valores y pobreza	Examinar y ponderar las diversas dimensiones de los donantes y de los pobres (multidimensionalidad y relatividad). Importancia de los valores materiales y espirituales.
3. Condiciones marco	
3.1 Consideración de las condiciones marco 3.2 Estado de derecho y derechos humanos 3.3 Vincular medio ambiente y <i>governance</i> a la lucha contra la pobreza	Integrar el punto de vista internacional, nacional y local en una visión global. Seguridad y coaccionabilidad de los derechos para los pobres. Interacción entre pobreza y otros temas transversales importantes de la cooperación al desarrollo.
4. Enfoques de solución	
4.1 Asociación de estrategias endógenas y exógenas	Información y comunicación recíprocas. Negociación de una estrategia común.
B. Elementos metodológicos	
<i>Empowerment</i> Participación Definición clara de los roles (donantes, beneficiarios/as, género, jóvenes – viejos, etc.)	Habilitación y delegación de poderes a los pobres. Los pobres son contrapartes con plenos derechos e influyen en todo el proceso. Claridad en cuanto los distintos roles como requisito para una cooperación que funcione.

Procedimiento y métodos

El trabajo requerido para la elaboración de un «informe común sobre la pobreza» difiere según el objetivo que se persiga y el método de encuestas adoptado. El tiempo a invertir dependerá también de los objetivos a alcanzar – detener la progresión de la pobreza, aliviarla, reducirla, eliminarla o prevenirla – y de los análisis necesarios que ello requiera. Asimismo, influye en el volumen de trabajo el grado de participación de los pobres y de sus representantes. Por otra parte, cuanto mayor sea la diferencia social, mayor capacidad de comunicación intercultural se requerirá. En principio, cuantos más niveles de intervención entren en consideración, mayor será el trabajo invertido.

Hoy día, existen, a nivel internacional y nacional (programa por país), datos muy fiables (p.ej., del PNUD y del Banco mundial) que se pueden utilizar como tales. Sin embargo, para un informe sobre la pobreza a nivel meso (programas sectoriales o regionales) y a nivel micro (proyectos) hay que compilar los datos expresamente para ello. Ha de procurarse que este trabajo guarde relación con el pilotaje y con los efectos que se espera obtener.

Los informes sobre la pobreza se deben elaborar de la manera más descentralizada y participativa posible. Para ello, se puede recurrir a métodos ya probados y que han dado buenos resultados – por ejemplo al método PLA (*participatory learning and action*) elaborado por el IDS (Institute of Development Studies in Sussex). El IDS cuenta, además, con una vasta red de especialistas locales en encuestas y análisis participativos. Asimismo, resultan útiles los métodos esbozados en la primera parte de este manual: retratos de pobreza, tipologías de la pobreza y estrategias endógenas.

La información que se requiere para elaborar un buen informe sobre la pobreza depende del alcance del objetivo y del nivel de intervención. Cuanto más ambicioso sea el objetivo perseguido (p.ej., la erradicación de la pobreza) y cuan más elevado sea el nivel de intervención (p.ej., por país), mayor será la necesidad de saber. Este conocimiento sobre la pobreza supone grandes esfuerzos propios para poder obtener el mayor número de datos cualitativos y cuantitativos detallados. Para objetivos de menor alcance, en general existe la información necesaria (estadísticas internacionales y encuestas nacionales). Para el informe sobre la pobreza, se procederá a investigaciones propias cuando se requiera información cuantitativa y cualitativa más detallada para encauzar la lucha contra la pobreza en un entorno y espacio específicos. A menudo, este es el caso a nivel de los proyectos y programas de la COSUDE.

A nivel de país, la COSUDE no establece informes propios sobre la pobreza. Sin embargo, al no disponer de la información apropiada a nivel de una ciudad mediana de Burkina Faso, por ejemplo, se vio obligada a reunir y a analizar ella misma la información requerida. El informe de la COSUDE sobre la pobreza en Ouahigouya/Burkina Faso ilustra este tipo de investigación a nivel de proyecto.

La elaboración de un informe sobre la pobreza representa un proceso de iniciación y aprendizaje para la confrontación con la pobreza y con sus implicaciones en la realidad cotidiana. Pero este informe solo no bastará para comprender bien las múltiples dimensiones de la pobreza y aún hará falta información adicional para tener una percepción realmente empática sobre la pobreza que nos permitirá comprender las causas, los procesos y la dinámica propia de la pobreza. Nos veremos, pues, obligados a leer obras sobre este tema y a capitalizar nuestras propias experiencias.

Los informes sobre la pobreza constituyen una base importante para la planificación de los programas y de los proyectos.

Informe sobre la pobreza en Ouahigouya/Burkina Faso

¿Qué significa la pobreza para quienes la viven? ¿Cómo perciben ellos sus condiciones de vida? ¿Cuáles son sus estrategias? Estas son las preguntas abordadas por un estudio efectuado por mandato de la COSUDE en la ciudad de Ouahigouya en Burkina Faso.

La finalidad de este estudio era examinar cómo ha evolucionado la situación de la población pobre en los últimos años, en base a los datos disponibles sobre esta ciudad de mediana importancia (55 000 habitantes). El resultado: alrededor de 40% de los habitantes de Ouahigouya son considerados pobres ya que no alcanzan el límite del umbral de pobreza, es decir un ingreso anual de 6346 francos CFA (unos 150 CHF). Esta pobreza tiene un carácter eminentemente rural. Las familias campesinas y la población de los barrios periféricos se ven más afectadas que otras, especialmente las mujeres que viven en ese sector. Por otra parte, la pobreza urbana se caracteriza por la ausencia de programas de educación y oportunidades de empleo sobre todo para los jóvenes. Los pobres no tienen acceso a las instituciones sanitarias y no disponen de los medios propios (herramientas), necesarios para incrementar la producción agrícola. Otro problema es el creciente número de niños de la calle.

Para su estudio, ambos investigadores (uno de Burkina Faso y uno suizo) se basaron en una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Mediante un cuestionario estructurado, se recabó información sobre el estado de pobreza de unos 250 hogares. Asimismo, se interrogó a distintos grupos de la población sobre sus puntos de vista específicos, sus problemas y sus enfoques de solución, así como sobre las causas de la pobreza. En la encuesta, se integró, además, a personas ya activas en la lucha contra la pobreza: además del municipio, sobre todo a numerosas organizaciones no gubernamentales y a asociaciones que luchan por el mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios urbanos.

Para obtener este estudio y más información sobre el tema, diríjanse a la sección África Occidental. Contactar al Sr. Pascal Fellay.

Planificación

En el momento de abordar el trabajo de planificación, examinemos de nuevo brevemente la realidad que se presentaba ante los ojos de los donantes y de las personas directamente interesadas en una situación bien concreta.

Un proyecto prometedor y lo que resultó

Los habitantes de un caserío – sobre todo familias campesinas muy pobres – se adhirieron a un proyecto de reforestación de parcelas erosionadas. Los trabajos se organizaron en tres fases: cultivo de las plantas en viveros, preparación de los hoyos para plantar y plantación de los árboles. La primera fase, la creación de viveros, que se inicia inmediatamente tras la cosecha, transcurrió bien. Los habitantes del caserío cuidaron con esmero los plántones, conforme a las instrucciones de los técnicos. En una visita efectuada tres meses más tarde, los técnicos encontraron un vivero abandonado. Tras discusión con los habitantes del lugar, éstos prometieron emprender los trabajos de mantenimiento necesarios. Un mes más tarde, en una nueva visita, los técnicos constataron que la mayoría de las plantas se habían secado y que el vivero estaba lleno de malas hierbas. No se veía ningún hoyo abierto, a pesar de que expiraba pronto el período propicio para ello. El pueblo estaba desierto. Los técnicos decidieron suspender la colaboración con los habitantes de este caserío y concentrarse en los campesinos y campesinas que hacían su trabajo correctamente. Al fin y al cabo, tenían que alcanzar los objetivos fijados en la planificación si deseaban que continuara la financiación del proyecto.

¿Qué había ocurrido? Después de la cosecha, los habitantes disponían de algunas provisiones de alimentos. Tenían tiempo para dedicarse a otras actividades, ya que no había ninguna posibilidad de obtener un trabajo remunerado en esta estación del año. Pero después de tres meses, se agotaron las provisiones y comenzó un período de escasez. Atormentados por el hambre y en busca de un trabajo remunerado, estas personas no tenían ni tiempo ni energía para ocuparse de sus viveros. En lugar de ello, trabajaban como obreros a destajo en las reforestaciones de vecinos más acomodados. «Nosotros comemos arroz, no madera», dijeron en una discusión que tuvo lugar más tarde.

Recordemos que en los objetivos del proyecto decía: «El proyecto contribuye a proporcionar una fuente de ingresos suplementaria a la población rural desfavorecida mediante la reforestación y la venta ulterior de la madera.»

Planificación de la lucha contra la pobreza¹⁰

La lucha contra la pobreza requiere planificación a todos los niveles (proyecto, programa, país, y secciones/temas). En la planificación hay que prestar particular atención a dos elementos: los grupos meta (beneficiarios/as) y la formulación de los objetivos. En efecto, el análisis transversal «Lucha contra la pobreza y *empowerment*» reveló que las principales deficiencias de la COSUDE en materia de lucha contra la pobreza y los mayores retos que se plantean para elevar su eficacia se sitúan a nivel de los grupos meta y de la formulación de los objetivos.

Grupos meta

Los grupos meta se deben definir de manera clara y en base a criterios precisos. La elección de los criterios debe estar bien cimentada y tener una relación clara con la lucha contra la pobreza. Los criterios se deben formular en base al informe sobre la pobreza y, llegado el caso, a indicadores de pobreza.

¹⁰ El cuaderno temático **Planificar la colaboración**, COSUDE, Berna 1992, expone los principios generales de la planificación. Aquí, nos contentaremos con los aspectos directamente ligados a la lucha contra la pobreza.

La pobreza en Bangladesh: Definiciones y tendencias

En Bangladesh, alrededor de la mitad de la población sigue viviendo por debajo del umbral de pobreza definido para este país. En razón de su perfil económico y socio-político muy particular, Bangladesh ha sido el país en el que probablemente se hayan efectuado las más profundas investigaciones en materia de pobreza y de lucha contra la pobreza. Por lo tanto, se han puesto en práctica, a nivel nacional y con el apoyo de países donantes, un gran número de medidas destinadas a reducir la pobreza.

La **definición más común** de pobreza se basa en los criterios siguientes: ingreso per cápita, posesión de tierras y alimentación:

- *Extreme poor* (~22%) Los más pobres, subalimentados, marginados, a menudo excluidos.
- *Moderate poor* (~29%) Los que viven por debajo del umbral de pobreza, subalimentados temporalmente, que poseen poca tierra.
- *Tomorrow's poor* (21%) Los que viven (actualmente) por encima del umbral de pobreza, pero que un acontecimiento imprevisto (enfermedad, obligación de dar una dote) puede, sin embargo, volver a llevar a una pobreza durable.

Se ha completado recientemente esta definición mediante modelos que conceden más importancia a indicadores sociales (acceso a la educación y a las prestaciones sanitarias) y que toman en consideración el grado de dependencia social que comporta la obtención de un ingreso, un mínimo de ropa y de vivienda, así como los aspectos específicos ligados al género y a la autoestima a nivel individual.

Las **tendencias** observadas en los años 90 indican, en general, una ligera reducción de la pobreza (aprox. 1% por año), sobre todo de los *extreme poor*. A pesar de que hoy día la mujer está más integrada en la vida pública, aún es, como en el pasado, más afectada por la pobreza que el hombre. La desigualdad de ingresos ha aumentado pese a que se constata una disminución de los más pobres. Son muy significativos los resultados de la autoapreciación de los pobres, para quienes, además de los valores materiales, también revisten gran importancia los aspectos psicológicos de su estado. Este aspecto se refleja no sólo en la falta de oportunidades de trabajo, sino también en la falta de seguridad, la cual adopta formas muy diversas: vulnerabilidad ante las catástrofes naturales, explotación por los poderosos del pueblo y las autoridades o el incremento de la delincuencia. Por lo general, se considera que las organizaciones no gubernamentales realizan un trabajo eficaz, lo que no es el caso de las autoridades, de los prestamistas y de las instituciones religiosas.

Para mayor información, diríjanse a la sección Asia I.
Contactar al Sr. Peter Tschumi.

Ejemplo: Criterios para la definición de grupos meta

Género mujeres hombres	Edad niños/as adolescentes/ jóvenes adultos/as viejos/as	Libertad de acción autonomía dependencias alianzas y cooperaciones	Medios de existencia bienes en especie dinero	Seguridad física psíquica
Acceso a los recursos naturales suelo agua fauna flora	Mano de obra disponible en el seno del hogar exterior al hogar	Acceso a prestaciones de servicios escuela salud asesoramiento información crédito	Estado de salud alimentación vivienda ropa riesgo de enfermedad y de accidente	Situación socio-psicológica estrés miedo aislamiento autoestima

Si en el grupo meta se omite, por ejemplo, mencionar de manera explícita y precisa a las poblaciones más desfavorecidas y si además las medidas previstas exigen implícitamente de los/las beneficiarios/as una contribución importante en recursos propios – dinero, material o fuerza de trabajo –, entonces podemos estar seguros de que los pobres, como beneficiarios de las medidas de lucha contra la pobreza, serán excluidos del proyecto destinado a ayudarles.

Como instrumento de planificación, el informe sobre la pobreza debería, pues, proporcionar información lo más precisa posible, sobre preguntas como: ¿Cuáles son los medios de subsistencia de los pobres en los diferentes períodos del año? ¿Cómo es el calendario de trabajo del grupo meta? ¿Cuál es la realidad en cuanto a la disponibilidad de alimentos?

La colaboración con la población meta definida se desarrollará de la manera más participativa posible. Sin embargo, hay que tener presente que sus aportaciones y sus medios (sobre todo tiempo y fuerza de trabajo) son, debido a las circunstancias, muy limitados. Hoy día, se sabe que los donantes se equivocan cuando suponen que los pobres disponen de mucho tiempo libre. La lucha por la supervivencia es, por el contrario, muy absorbente. La exigencia de aportaciones propias excluye de plano a una parte de los indigentes (los más pobres). Asimismo, la participación en los costes de los servicios sanitarios y de educación hace que los más pobres queden excluidos de dichos servicios. Un informe sobre la pobreza que proporcione datos sobre éstos y otros aspectos de la pobreza constituye un instrumento valioso, que se podrá adaptar a las necesidades de la planificación.

Formulación de los objetivos

En la formulación de objetivos de la lucha contra la pobreza no se trata de crear nuevos proyectos para la lucha contra la pobreza, sino más bien de incitar a los proyectos y programas existentes a examinar más de cerca el impacto de sus objetivos y de sus medidas en la pobreza y, de ser necesario, a proceder a ajustes.

Se persiguen efectos profundos. No todos los proyectos y programas se prestan de igual forma para la lucha contra la pobreza. Conviene, pues, situar los objetivos en una escala de exigencias entre un mínimo y un máximo:

- Exigencia mínima: el objetivo perseguido no agrava la situación de los pobres. El proyecto no ocasiona una nueva pobreza.
- Exigencia máxima: el objetivo es eliminar la pobreza y promover el bienestar.

Entre los extremos – medidas sin repercusiones en la pobreza y la erradicación sostenible de la pobreza – se sitúan los objetivos «aliviar la pobreza» y «reducir la pobreza».

Se persiguen efectos amplios. Aquí se plantea la cuestión del nivel de intervención ¿Los objetivos perseguidos se deben alcanzar a nivel macro, meso o micro? ¿Hasta dónde se extiende geográficamente el grupo meta? Se trata, también aquí, de formular indicadores tan claros y relevantes como sea posible, que faciliten un control de los resultados.

Es importante que la lucha contra la pobreza se integre como tema transversal en la planificación de los proyectos y programas. Se examinará sistemáticamente el impacto potencial que pudieran tener en la pobreza las medidas previstas.

Programa Bangladesh – cambios de rumbo en favor de los pobres

El programa por país para Bangladesh (1995–2002) ha cambiado voluntariamente de rumbo, sobre todo en relación con el criterio de pobreza. Así, se pone término a las actividades en los sectores tradicionales – infraestructura de transportes rurales y abastecimiento de agua potable/higiene de los poblados rurales – para desarrollar nuevos sectores: promoción de la pequeña empresa, educación informal y explotación sostenible de la tierra. Estas nuevas actividades se deben orientar sistemáticamente en función de la lucha contra la pobreza.

¿Qué esfuerzos se realizan para promover el criterio de pobreza en estos nuevos sectores?

- En la promoción de la pequeña empresa, se apoya, entre otros, el sector – muy abundante y diversificado en Bangladesh – de las microfinanzas, que debe adoptar una estrategia más favorable a los pobres. Se trata de dar mayor alcance al «*Grameen Bank approach*», a fin de impedir la exclusión, hasta hoy manifiesta, de los «*extreme poor*».
- En el campo de la educación informal, los esfuerzos se concentran en la realfabetización de los niños y de las jóvenes dando la prioridad a las regiones más pobres. Un nuevo proyecto en una de las zonas más pobres del país subraya explícitamente la voluntad de combatir la pobreza.
- En el sector de la explotación sostenible de la tierra, se iniciaron con mucho éxito los ensayos agroforestables (plantación de árboles en y alrededor de los campos de maíz, así como en el sector de la vivienda). Este enfoque que incluye huertas privadas creó una nueva categoría de campesinos más acomodados. Ahora, el reto consiste en influir en este proceso extremadamente dinámico, de manera que los más pobres también puedan beneficiarse mucho más que mediante un hipotético «*trickle-down effect*».

Además, este proceso de «lucha contra la pobreza y desarrollo social» nos hace comprender cada vez con más claridad la importancia de reflexionar sobre nuestro propio rol y el de la COSUDE en general, de ser conscientes de nuestra actitud y nuestro comportamiento ante estas cuestiones. No tendría mucho sentido querer administrar proyectos e iniciativas de lucha contra la pobreza refiriéndose a las nociones teóricas adquiridas en este campo y contentándose con efectuar un trabajo que responde a criterios puramente formales. A menudo, se obtendrán mejores resultados si se intenta comprender las necesidades y los potenciales formulados por los pobres mismos, incluso si su manera de expresarse es relativamente mal estructurada.

En el futuro, la sección Asia I se propone ahondar aún más en la reflexión sobre sus propios valores y actitudes, con la convicción de que así podrá aumentar la eficacia de la lucha contra la pobreza.

Para mayor información, diríjanse a la sección Asia I.
Contactar al Sr: Peter Tschumi.

Diversas formas de cooperación internacional y su orientación en materia de lucha contra la pobreza

Forma de cooperación	Ayuda humanitaria	Cooperación al desarrollo	
		Proyectos (sectoriales) consagrados a problemas precisos	Programas de lucha contra la pobreza
Situación de la pobreza	Catástrofes, conflictos armados y otras situaciones de emergencia agudas.	Pobreza puntual, estructural, desigualdades medianas entre pobres y ricos	Pobreza estructural pronunciada, grandes desigualdades entre pobres y ricos
Nivel de intervención	<p>Centrado en la situación actual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilización a corto plazo de las condiciones marco problemáticas • Transición hacia una perspectiva a más largo plazo 	<p>Centrado en niveles de intervención sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puntual y sectorial • Mejora de ciertas actividades • Introducción de nuevos campos de actividad 	<p>Centrado en problemas estructurales ligados a la pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discusión y adaptación de valores de referencia • Reorientación de estrategias • Procesos de negociación social • Incremento del campo de acción de los pobres • Transformación de las condiciones marco
Medidas	<p>Centradas en el alivio de una situación de emergencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda alimentaria • Ayuda médica • Seguridad • Rehabilitación de infraestructuras 	<p>Centradas en el campo técnico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en el campo técnico • Aspectos transversales como temas menos importantes 	<p>Centradas en los aspectos socioorganizacionales y socioeconómicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las reglas • Énfasis en temas transversales
Grupo meta	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Población concernida por el problema 	<ul style="list-style-type: none"> • Los pobres
Características y riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención rápida • Resultados inmediatos • Falta de sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • La lucha contra la pobreza no es un objetivo explícito • Largo período de preparación y de puesta en marcha 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque sistémico, orientado hacia procesos • Elevada complejidad • Largo período de preparación y de puesta en marcha • Efecto más sostenible • Riesgo de conflictos

Monitoreo

Lo ideal es efectuar el monitoreo de un proyecto en base a la planificación. El informe sobre la pobreza contiene los principales valores de referencia en cuanto a la información a utilizar.

Perseguir amplitud y profundidad

El monitoreo debe abarcar la extensión geográfica (nivel micro, meso o macro) y el efecto profundo perseguido (aliviar o eliminar la pobreza).

Se trata de aclarar cuatro aspectos y sus interacciones:

- Resultados: estado y evolución de las condiciones marco.
- Procesos: evolución de los campos de acción y de las estrategias de lucha contra la pobreza.
- Impacto: estado y evolución de la pobreza tal como la perciben quienes la viven (filtros, sistema de valores, apreciación que los pobres tienen de su situación)
- Contexto: estado y evolución de los procesos sociales ligados a la problemática de la pobreza.

Indicadores y preguntas claves

Los indicadores deben detectar los cambios tanto subjetivos como objetivos y aclarar la evolución de la pobreza en todas sus facetas; de ahí la necesidad de tomar en consideración los puntos de vista de todos/as los/las participantes.

Monitoreo de la pobreza en Madagascar

Una característica importante del nuevo Programa de desarrollo rural (PDR) de Madagascar es su «orientación basada en la demanda». Son las comunidades de base quienes, en base a diez principios estratégicos, definen las actividades a emprender. La agencia ejecutora asesora el programa en cuanto al contenido y a los métodos. La ejecución se confía a una selección de contrapartes nacionales.

Los **objetivos** de la lucha contra la pobreza en el PDR están determinados por la visión interior de los grupos meta y la visión exterior de los donantes y de las agencias de desarrollo. Se parte de un informe sobre la pobreza y de una evaluación común para definir a cada nivel de los objetivos las hipótesis de trabajo, los riesgos potenciales y los objetivos con los correspondientes indicadores.

El **informe sobre la pobreza** reviste una importancia particular y debe responder a las preguntas siguientes:

- ¿Quiénes son los pobres?
- ¿Cuáles son las razones de la pobreza?
- ¿Hasta dónde se extiende la pobreza?
- ¿Cuál es la dinámica del proceso de empobrecimiento? ¿Cómo lo perciben las personas afectadas?
- ¿Cómo perciben la pobreza los diferentes actores?
- ¿Cuáles son los aspectos subjetivos a los que los/las beneficiarios/as conceden una importancia preponderante?
- ¿Qué relaciones se observan entre la pobreza y otros temas transversales?
- ¿Qué estrategias racionales e irracionales (de supervivencia) aplican los pobres?

El **monitoreo** del PDR se concentra en los temas pobreza, medio ambiente, género y *empowerment*. El **monitoreo de la pobreza** se basa particularmente en seis **preguntas claves**, que deben permitir un examen profundo de la evolución de la pobreza.

1. ¿La situación de los pobres ha progresado conforme a los objetivos formulados?
2. ¿Hay una relación directa entre los objetivos operacionales del PDR y los efectos perseguidos (impacto, es decir, resultados a largo plazo) en materia de lucha contra la pobreza?
3. ¿El PDR cuenta con datos e indicadores válidos, en particular sobre la pobreza?
4. ¿Cuáles son los/las beneficiarios/as directos/as e indirectos/as del PDR?
5. ¿Se observa una mejora en la situación alimentaria y sanitaria?
6. ¿Los objetivos referentes a la pobreza son compatibles con los de otros temas transversales (género, medio ambiente y *empowerment*)?

La **comunicación** entre los diversos niveles funcionales reviste gran importancia. A nivel de la planificación, se trata de dar directivas a la base, mientras que el proceso de monitoreo implica la transmisión de resultados de la base a la cabeza del programa. Éste ha convertido la comunicación en un elemento permanente del proceso de planificación y de monitoreo.

Para informaciones complementarias, diríjanse a la sección África Oriental.
Contactar al Sr. Gerhard Siegfried.

Ejemplos de preguntas claves relacionadas con la pobreza:

<p>Resultados ¿Cuáles son los resultados de la lucha contra la pobreza en el campo social, cultural, económico, ecológico, político, jurídico e institucional?</p>	<p>Procesos ¿Cómo evolucionan los campos de acción y las estrategias ligadas a la pobreza? ¿Cuáles son los efectos de esta evolución en la problemática de la pobreza?</p>
<p>Acceso de los pobres</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ al alimento, vivienda, ropa, etc. ■ a los recursos naturales ■ al mercado del trabajo ■ a los servicios (salud, información, educación, etc.) ■ al mercado <p>Mejora</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ del ingreso ■ de la seguridad psíquica y física <p>Participación de los pobres</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ en procesos de decisiones importantes ■ en la vida política y cultural 	<p>Grado de marginación o de participación de los pobres en</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la economía y el empleo ■ la cultura ■ la política (representación en las instituciones)
<p>Impacto ¿Cómo juzgan – subjetiva y objetivamente – los pobres y las organizaciones donantes los resultados? ¿Cuál es su impacto (posible) en</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ el estado de salud de los pobres? ■ el bienestar objetivo y subjetivo de los pobres? ■ el ingreso y las posesiones de los pobres? ■ las diferencias entre pobres y ricos? ■ la tasa de alfabetización de los pobres? ■ las inversiones efectuadas por los pobres? ■ el acceso de los pobres a los recursos naturales? ■ la seguridad (física y psíquica) de los pobres? ■ la autoestima de los pobres? ■ las situaciones de dependencia de los pobres? ■ la integración social de los pobres? ■ la participación de los pobres en los procesos de decisión? 	<p>Contexto ¿Qué valor concede la sociedad a la problemática de la pobreza, sobre todo a nivel de</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la opinión pública? ■ la legislación? ■ la política económica y social? <p>¿Se ha formulado una estrategia de lucha contra la pobreza y cómo se integra ésta en la política de desarrollo del país?</p>

Es necesario que los indicadores derivados de estas preguntas claves estén disponibles y/o se puedan utilizar en encuestas y que reflejen de la manera más fiel posible la situación del país considerado, a fin de que tengamos la certeza de que generan datos comparables.¹¹

¹¹ Monitoreo – Mantener el contacto con la realidad, COSUDE, Berna 1997.

Evaluación

Para evaluar la lucha contra la pobreza, se puede recurrir, en principio, a métodos que ya han dado resultados y que comúnmente se utilizan en el seno de la COSUDE¹². La síntesis sistemática de los dos puntos de vista – el de los pobres y el de los donantes – que proponemos en este cuaderno constituye un reto particular tanto para la autoevaluación como para la evaluación externa de programas, proyectos o medidas aisladas que tienen la pobreza en línea de mira.

Autoevaluación

La autoevaluación es idónea sobre todo para cuestiones relacionadas con la vivencia de la pobreza: la pobreza desde la perspectiva de quienes la viven y su visión del bienestar. En la lucha contra la pobreza, la autoevaluación debería responder, por ejemplo, a las siguientes preguntas:

- ¿La noción de pobreza y de prosperidad tal como se desprende de la descripción del proyecto corresponde efectivamente a la que tienen el grupo meta y sus miembros?
- Resultados y procesos: ¿Los pobres (grupo meta) consideran que el proyecto/programa les ha hecho avanzar en la buena dirección sobre el eje pobreza – bienestar?
- ¿Los resultados corresponden a las expectativas de los pobres?
- ¿Cómo se explican las diferencias entre las expectativas de los pobres y los resultados del proyecto/programa?
- ¿Los pobres han participado tanto como se lo permitían sus posibilidades reales?
- ¿El proyecto/programa ha tenido un efecto de *empowerment* en los pobres?
- ¿El proyecto/programa ha suscitado una mayor participación de los pobres en la vida social y económica?

¹² *Espejito, espejito que me ves...* (Autoevaluación), COSUDE, Berna 1990; *Manual de la autoevaluación*, COSUDE, Berna 1995; *Evaluación externa – ¿Hacemos lo correcto? ¿Lo hacemos correctamente?*, COSUDE, Berna 2000.

Autoevaluación con los criterios de pobreza definidos por la población

En 1997, se evaluó el programa Tin Tua en Burkina Faso. El programa comprende alfabetización, desarrollo organizacional e institucional, agricultura y seguridad alimentaria, promoción de la mujer, medio ambiente y salud. La autoevaluación abarcó 773 hogares en seis pueblos. Fue la población misma quien determinó los criterios para la clasificación de los hogares en pobres y ricos en función del nivel de vida.

En total, se clasificó 56% del grupo meta del programa en la categoría de los pobres y 44% en la de los ricos. Estos datos han sido detallados según los criterios siguientes:

- es rico quien posee más de 30 reses (20%).
- es medianamente rico quien posee menos de 30 animales (reses, corderos, cabras) (24%).
- es medianamente pobre quien posee poco ganado menor (cabras/pollos) (28%).
- pobres son aquellos hogares que no poseen animales y que no pueden alimentarse correctamente (28%).

Además de la posesión de ganado, se tomaron en cuenta otros criterios para la clasificación de los hogares campesinos:

- Mano de obra disponible por hogar
- Material e instrumentos de trabajo disponibles de los hogares

Este estudio arrojó los siguientes resultados en cuanto al impacto en la pobreza:

- **Alfabetización.** En este sector, el impacto positivo sobrepasó las expectativas. En los pueblos examinados, 70% de los hombres y 44% de las mujeres aprendieron a leer y a escribir. Se alfabetizó a 59% de los «ricos» y a 55% de los «pobres». En particular, las mujeres explotan bien sus nuevos conocimientos y asumen espontáneamente responsabilidades.
- **Desarrollo organizacional e institucional.** Evolución globalmente positiva. Los nuevos alfabetizados formaron grupos en los que ellos mismos toman iniciativas. 54% de dichos grupos son dirigidos por «pobres» y 46% por «ricos». Los grupos explotan molinos, bancos de cereales, pozos de agua, tiendas, etc.
- **Agricultura y seguridad alimentaria.** 86% tienen acceso a los bancos de cereales; 100% de las mujeres tiene acceso a los pozos de agua y a los molinos.
- **Promoción de la mujer.** Independencia económica, diversificación del ingreso de la mujer. Estas mejoras benefician directamente a sus familias (alimentación, educación). Pero el trabajo del hogar ya es una pesada carga para la mujer y una actividad remunerada no hace sino aumentar dicha carga.
- **Medio ambiente y salud.** En general, el empobrecimiento de los suelos lleva a una escasa producción agrícola. Sólo 20% de los hogares se comprometen en operaciones de reforestación. En el sector de la salud, apenas se registran progresos. El precio de los medicamentos y la poca oferta hacen que los pobres queden excluidos de dichas prestaciones.

Para más información, diríjanse a la sección África Occidental.
Contactar al Sr. Pascal Fellay.

Examen de los programas para India y Paquistán

En 1998, el Consejo Federal encargó a la COSUDE que examinara sus programas para India y Paquistán. Lo que motivó esta decisión fueron los nuevos ensayos nucleares efectuados por ambos países. Este mandato abarcaba, entre otras cosas, las opciones temáticas de los programas existentes, su volumen y sus contrapartes, **con énfasis en los criterios de pobreza**, derechos humanos, descentralización y promoción de la sociedad civil.

¿Cómo procedió la sección Asia I para examinar el criterio de pobreza en sus programas? En principio, se constató que las estrategias de lucha **indirecta** contra la pobreza – sobre todo las medidas tendientes a mejorar las condiciones marco en favor de los pobres (por ejemplo la promoción de la empatía de las élites por los pobres), pueden resultar tan eficaces como los proyectos y programas de lucha **directa** contra la pobreza, cuyo objetivo es sobre todo desarrollar y fomentar las capacidades subjetivas y organizacionales de los pobres.

Como método se escogió la autoevaluación de los programas por sus responsables, en colaboración con los equipos de los países considerados en la Central. Este procedimiento, centrado en una reflexión personal y en un pilotaje autónomo, estaba destinado a aclarar nuestra actitud ante la pobreza. ¿Tenemos la empatía necesaria para combatir eficazmente la pobreza? ¿Profundizamos suficientemente la cuestión de los valores en relación con la pobreza y la riqueza? El objetivo de la autoevaluación debería ser asimismo consolidar la orientación estratégica de los proyectos y programas en función de la lucha contra la pobreza.

El examen se basó en el criterio del umbral de pobreza (*poverty line*), es decir, estableciendo categorías de pobres según su ingreso disponible. Se recurrió a una lista de chequeo para proceder a la investigación sistemática de los efectos directos e indirectos del programa o proyecto en la situación de los pobres.

Preguntas de la lista de chequeo a nivel de proyecto:

- ¿Cuál es la proporción de pobres en el grupo meta y en qué les conciernen directamente las actividades del proyecto? ¿Qué efectos indirectos tienen esas actividades en ellos?
- ¿Qué actividades satisfacen las necesidades vitales de los pobres?
- ¿En qué mejora el proyecto/programa el ingreso de los pobres?
- ¿Cómo actúan las actividades del proyecto/programa en las condiciones marco de manera favorable a los pobres?
- ¿Estas actividades corren el riesgo de acentuar aún más las desigualdades económicas y sociales?
- ¿El proyecto/programa tiene efectos de empowerment en cuanto
 - a la creación de aptitudes a nivel subjetivo y organizacional?
 - al acceso a la información y a la participación en procesos de decisión?
 - a la responsabilidad de las autoridades políticas e instancias administrativas?

Preguntas de la lista de chequeo a nivel de programa:

Elaboración de una lista de los principales elementos del programa por país y de los programas sectoriales que garantizan una estrategia basada en la lucha contra la pobreza.

¿Se procede regularmente a análisis de la pobreza y de sus implicaciones – por ejemplo identificación precisa de los grupos meta y del territorio de intervención – en la planificación y en la evaluación de los proyectos y programas?

Para mayor información, diríjanse a la sección Asia I.

Contactar al Sr. Martín Sommer (Paquistán) y al Sr. Philippe Besson (India).

Evaluación externa

La evaluación externa debe examinar sistemáticamente la orientación del proyecto o programa en materia de la lucha contra la pobreza y evaluar las estrategias adoptadas y sus efectos en esta perspectiva.

Ejemplo de preguntas típicas de las evaluaciones externas:

- ¿La estrategia prevista en materia de lucha contra la pobreza es productiva?
- ¿Tiene los efectos esperados en el grupo meta y en su medio ambiente?
- ¿La estrategia de lucha contra la pobreza se adapta a la concepción de desarrollo que impera en el país? ¿O parece más bien desligada y por qué?
- ¿Existe sinergia con otras estrategias?
- ¿Cómo se han desarrollado las desigualdades?
- ¿Cuáles son los resultados cuantitativos del programa/proyecto? ¿Cuál es la situación, por ejemplo, del empleo y del ingreso?
- ¿En qué medida se ha mejorado el aprovisionamiento de los hogares del grupo meta (alimentos, salud, educación)?

Aunque resulte difícil, la evaluación externa también debe iluminar los dos puntos de vista, aunque en proporciones diferentes. El donante preferirá más bien reunir y analizar parámetros «objetivos», mientras que los/las afectados/as mencionarían su apreciación subjetiva. Para los efectos de una comprensión recíproca, se debe mostrar empatía y estar dispuestos a integrar nuevos elementos en el proceso de evaluación. Por consiguiente, se debe prestar especial atención a la elaboración del pliego de condiciones (términos de referencia) y formularlo con precisión.

En la evaluación de la lucha contra la pobreza, el hecho de asociar las dos visiones tanto a nivel de la autoevaluación como de la evaluación externa, representa en sí un enfoque innovador. Ello confiere una nueva dimensión a la concepción y a la puesta en marcha de programas o proyectos destinados a combatir la pobreza. Esta dimensión responde a la necesidad de elevar la eficacia y la sostenibilidad de la cooperación al desarrollo. Esta nueva óptica permite considerar un aspecto de la lucha contra la pobreza que más bien se había descuidado hasta aquí, es decir, la necesidad de comprender que los donantes y los/las afectados/as no tienen la misma noción de tiempo. Combatir la pobreza, es ver a la vez las urgencias inherentes a la lucha por la supervivencia y el horizonte lejano de una erradicación sostenible de la pobreza. La evaluación de las actividades de lucha contra la pobreza combina, pues, una visión exterior y una visión interior.

Aquí, cabe señalar que no se debe ceder a la tentación de ambiciones irrealistas. Sería ilusorio intentar evaluar globalmente los efectos que pueda tener una acción o programa en la pobreza y sus múltiples aspectos. Las dimensiones de la pobreza son muy numerosas, imposible de abarcarlas todas. Conviene, pues, restringir las investigaciones a un número reducido de parámetros, en principio aquéllos importantes para el grupo meta. La evaluación debería, además, orientarse por los objetivos declarados, los cuales también sirven de referencia para las actividades de monitoreo.

Orientación de la pobreza en Nepal

La orientación de la pobreza constituye uno de los dos temas transversales del programa 1998–2004 para Nepal. En 1998, la Oficina de Coordinación elaboró *Poverty Orientation Guidelines* como resultado de un vasto procedimiento de consulta. Y en 1999/2000, la sección Asia II efectuó, bajo la dirección de Peter Arnold, un primer análisis de las experiencias de lucha contra la pobreza en Nepal, a fin de sacar enseñanzas para toda la sección. La Oficina de Coordinación y el personal del proyecto examinaron, desde su punto de vista, el aspecto «orientación de la pobreza» en seis proyectos seleccionados de tres sectores.

Sus principales constataciones:

- El principio de la orientación de la pobreza se arraiga lentamente en el programa de Nepal, sin que aún se refleje en la orientación global de las actividades.
- Mayor sensibilidad. Para muchos colaboradores y muchas colaboradoras, así como para muchos contrapartes era la primera vez que examinaban conscientemente el impacto de su trabajo en la pobreza. En dicho trabajo se disiparon algunas ilusiones que tanto unos como otros se habían forjado.
- Reducir la pobreza no consta en ninguna parte como la preocupación central. Se constata que muchos proyectos examinados ya existían antes del programa 1998–2004 y cuando la COSUDE hizo de la lucha contra la pobreza un objetivo general, este principio no se aplicó por lo visto ni al programa ni a los proyectos considerados.
- La mayor parte de los proyectos comportan un importante potencial de mejoras y podrían combatir mejor la pobreza incluso sin recursos adicionales y sin cuestionar su concepción de base.
- En la mayoría de los proyectos predomina una noción unidimensional (económica, geográfica) de la pobreza. Se hace poca diferencia entre las categorías de pobres (pequeños campesinos, población rural).
- La mayor necesidad a satisfacer es orientar los programas y proyectos en base a una estrategia de lucha contra la pobreza claramente definida. Aquí aún queda mucho por aclarar a todos los niveles de la COSUDE.
- El programa de Nepal no se basa en un análisis de la pobreza, por ejemplo para la elección de los sectores de actividad. Los proyectos en curso nunca fueron sometidos a un examen global, a fin de detectar su impacto en la pobreza. Ello entorpece, pues, el pilotaje del programa y hace difícil la creación de una masa crítica, necesaria para orientar el programa en base al criterio de pobreza.
- Las estrategias sectoriales permiten dirigir mejor este tipo de actividades en función del criterio de pobreza. La que es más eficaz es la del OSED (marzo 2000); ésta hace más énfasis en la problemática de la pobreza y ha hecho que se redefinan los grupos meta y los campos de intervención (ver bibliografía).
- La mayor incertidud se sitúa a nivel del monitoreo.

Propuesta:

- Concentrar la evaluación intermedia del programa Nepal (2001) en la importancia que se concede al criterio de pobreza en los proyectos (autoevaluación y evaluación externa combinadas). Plantear sistemáticamente las preguntas claves en todos los proyectos y sondear también posibles efectos negativos en los pobres. Repertoriar claramente a los/las beneficiarios/as: ¿Quién se beneficia directamente, indirectamente, quizás, seguramente no? De esa manera, conoceremos mejor las causas de la pobreza.

Lecturas recomendadas: *Poverty Orientation Guidelines*, SDC, diciembre 1999, *Occupational Skills and Enterprise Development Sector in Nepal* (OSED), *Sector Strategy*, COSUDE, marzo 2000.

Para estos documentos y otras informaciones, diríjanse a la sección Asia II.

Contactar al Sr. Paul Egger.

Resumen

En la cooperación internacional, se ha llegado a la convicción en los últimos años que la pobreza no sólo es un fenómeno económico, sino también social. Así, pues, la COSUDE procedió a un vasto análisis transversal, a fin de examinar la incidencia de sus proyectos y programas en la problemática de la pobreza. Simultáneamente, se prestó más atención a los temas transversales como empowerment y género y se formuló una política de desarrollo social. Este cuaderno – instrumento de orientación, de aprendizaje y de trabajo – tiende un puente entre los instrumentos de trabajo PEMA y la problemática de la pobreza, y responde a la preocupación de orientar consecuentemente nuestros programas y proyectos hacia esta problemática.

En «Pobreza – Bienestar» revisten especial importancia los puntos siguientes:

- En nuestra calidad de colaboradoras y colaboradores de la COSUDE, tenemos por lo general una «visión exterior» de la pobreza. Pero ésta sólo representa una parte de la realidad. Dicha visión se debe completar con una «visión interior» que sólo los pobres pueden aportar. Como colaboradoras y colaboradores comprometidos, tenemos que abrirnos a esa «visión interior» y confrontarnos con ella.
- No se debe considerar a los pobres únicamente como víctimas y grupos meta, sino que también hay que integrarlos directa o indirectamente (mediante intermediarios/as) como contrapartes activas en la lucha contra la pobreza.
- La lucha contra la pobreza supone una gran sensibilidad. La pobreza no es algo estático, sino más bien un proceso en constante evolución. Su dinámica emana de procesos sociales complejos que siempre confieren a la pobreza nuevas formas. Para comprender la dinámica y sus múltiples implicaciones, se requiere una aguda capacidad para percibir la pobreza no sólo «objetivamente» sino también «subjetivamente», tal como la viven los pobres.
- La lucha contra la pobreza supone asimismo un profundo conocimiento de la pobreza. En un informe sobre la pobreza se recoge y se elabora información sobre la situación de los pobres, sus causas y su dinámica. Este informe constituye una base muy valiosa para la planificación de los proyectos y programas destinados a combatir la pobreza. Es importante, pues, examinar sistemáticamente la cuestión de la pobreza en el contexto específico de los proyectos y programas considerados.
- Los pobres tienen sus estrategias y enfoques de solución. Se trata de descubrirlos e integrarlos en el trabajo de lucha contra la pobreza.
- En el proceso PEMA, se deben considerar los aspectos relacionados con la pobreza. Al respecto, es de suma importancia definir con precisión los objetivos y los grupos meta, así como los indicadores de pobreza que servirán para examinar el impacto de los proyectos y programas.

La pobreza y sus formas son específicas de una situación determinada. Por consiguiente, resulta imposible formular reglas generales para combatirlas. En el futuro, esto le plantea a la COSUDE el reto de formar y de asesorar a sus colaboradoras y colaboradores a todos los niveles, para que puedan comprender mejor las situaciones de pobreza y tratarlas de la manera más creativa posible. Abordar creativamente la pobreza significa, sobre todo, escoger y adaptar instrumentos de trabajo del ciclo PEMA, reconocer y comunicar las nuevas oportunidades que se presentan en la lucha contra la pobreza y facilitar los intercambios de experiencias entre los pobres.

El hecho de adoptar un nuevo enfoque que agrupe la visión de los donantes y la de los pobres representa una evolución lógica de la lucha contra la pobreza tal como la concibe la COSUDE. Ello no significa que la COSUDE tenga que reformular sus proyectos y programas. Se trata, más bien, de hacer un llamamiento a los/las responsables para que aborden sistemáticamente el aspecto de la pobreza.



AGENCIA SUIZA
PARA EL DESARROLLO
Y LA COOPERACIÓN
COSUDE

DICIEMBRE 2000